



# PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

**O NOVO REGIME DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DA  
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL À LUZ DA LEI 14.230/21**

**Por**

**ANA PAULA OLIVEIRA PENNA RICCI**

**ORIENTADOR(A): Marianna Montebello Willeman**

**2024.2**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22451-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

**O NOVO REGIME DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:  
UMA ANÁLISE DA  
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL À LUZ DA  
LEI 14.230/21**

**por**

**ANA PAULA OLIVEIRA PENNA RICCI**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Direito da  
Pontifícia Universidade  
Católica do Rio de Janeiro  
(PUC-Rio) para a obtenção do  
Título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Marianna Montebello Willeman

**2024.2**

## **AGRADECIMENTOS:**

Aos meus pais, Raquel e Togo, por me ensinarem que não há nada mais valioso do que um bom coração.

Ao Bernardo, por estar em minha vida; pelas memórias que já formamos e pelas que ainda formaremos: são o que me dá mais força nos momentos difíceis.

À Marianna Montebello Willeman, verdadeira enciclopédia jurídica ambulante, por aceitar ser minha orientadora e pelas magníficas aulas (e *slides*, absurdamente completos).

Aos mentores, Marianna Willeman e Pedro Dionísio, pelo esforço e dedicação, e aos colegas, Lucas, Celina, Carolina, Júlia e Tomaz, pela imensa parceria e aprendizado, que rendeu nossa vitória, representando a PUC-Rio, na Olimpíada de Direito Administrativo da UERJ Reg. de 2024.

À Stacy, por ser uma das pessoas mais bondosas e companheiras que já conheci.

À minha amiga Juliana, por sempre me escutar desabafar e pelas centenas de fotos da Millie e do Kinder.

À minha avó, para que ela melhore logo.

À Neném, a gatinha mais fofa desse universo, por estar sempre ao meu lado e me seguindo por todos os cantos.

Por último, mas não menos importante, à PUC-Rio, pela excepcional formação que recebi e pelo campus maravilhoso, com todo o seu verde.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal à luz da lei 14.230/21, a fim de se entender suas possíveis repercussões sobre o novo regime de improbidade administrativa. Para tanto, realizou-se, em um primeiro momento, uma investigação acerca das principais razões e impactos da reforma legal de 2021 sobre a lei 8.429/92. Em seguida, trabalha-se com a análise das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, em meio a um contexto de grandes impugnações à lei 14.230/21.

Palavras-chave: sistema de improbidade administrativa; Direito Administrativo Sancionador; *jus puniendi* estatal; intertemporalidade da lei; legitimidade disjuntiva e concorrente; vedação ao retrocesso; proteção deficiente.

RICCI, Ana Paula Oliveira Penna. **O Novo Regime de Improbidade Administrativa: uma Análise da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal à luz da Lei 14.230/21**. Rio de Janeiro, 2024. Monografia de final de curso. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

## ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the case law of the Supreme Court of Brazil in the light of Law 14.230/21, in order to understand its possible repercussions on the new regime of administrative improbity. To this end, an initial study was carried out into the main reasons for and impacts of the 2021 legal reform on law 8.429/92. Following this, the analysis of recent decisions by the Federal Supreme Court was carried out, amidst a context of major oppositions to Law 14.230/21.

RICCI, Ana Paula Oliveira Penna. **The New Regime of Administrative Improbity: an Analysis of the Jurisprudence of the Federal Supreme Court in the Light of Law 14.230/21**. Rio de Janeiro, 2024. End of course thesis. Law Department, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio).

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO 1 – A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI 14.230/21: RAZÕES E REPERCUSSÕES</b> .....	<b>6</b>
1.1. A reatividade da lei 14.230/21: da “caça aos ímprobos” à “lei da impunidade administrativa”? .....	13
1.2. Contornos gerais da lei 8.429/92: objeto e sujeitos do ato de improbidade administrativa.....	17
1.3. - Os atos de improbidade administrativa em espécie.....	19
1.3.a. O ato de improbidade administrativa por enriquecimento Ilícito (art. 9º): ..	20
1.3.b. O ato de improbidade administrativa por dano ao erário (Art. 10).....	22
1.3.c. O ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública (Art. 11):.....	25
1.4. As sanções da LIA.....	30
1.5. O novo regime prescricional da LIA (art. 23).....	37
<b>CAPÍTULO 2. A NATUREZA JURÍDICA DO SISTEMA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS EFEITOS NA INTERTEMPORALIDADE DA LEI Nº 14.230/21 (ARE 843.989/PR)</b> .....	<b>43</b>
2.1. O voto do relator: Ministro Alexandre de Moraes .....	48
2.2. Votos dos Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Luiz Fux:.....	54
2.3. Votos dos Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia: .....	59
2.4. As teses fixadas no Tema 1.199 .....	60
<b>CAPÍTULO 3. A INCONSTITUCIONALIDADE DO MONOPÓLIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (ADIS 7.042 E 7.043)</b> .....	<b>62</b>
3.1. A manutenção da legitimidade ativa concorrente e disjuntiva do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa (AIA) e para a celebração do acordo de não persecução civil (ANPC) .....	62
3.2. A não obrigatoriedade da representação judicial da assessoria jurídica parecerista em favor do administrador público acusado de improbidade .....	69
<b>CAPÍTULO 4. A MEDIDA CAUTELAR NA ADI 7.236 E OUTRAS POSSÍVEIS CONTENÇÕES À LEI 14.230/21:</b> .....	<b>72</b>
4.1. Dispositivos suspensos da lei 8.429/92 pela Medida Cautelar na ADI 7.236.....	72
4.2. Outros dispositivos impugnados pela ADI 7.236 e possíveis contenções à reforma da lei 14.230/21: .....	77
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>89</b>

## INTRODUÇÃO

Após quase 30 anos de vigência, a lei 8.429/92 (LIA) restou profundamente alterada pela lei 14.230/21. Marcadamente benéfica ao acusado, a reforma da lei de improbidade administrativa dividiu opiniões, mas certamente não foi inesperada. Muitas já eram as críticas direcionadas à vagueza e à falta de tecnicidade de sua redação anterior, o que já levava a se falar na necessidade de contenções.

O excessivo contingente de ações de improbidade por violação a princípios e pela modalidade culposa de dano ao erário, somado à pouca importância atribuída ao elemento subjetivo na perquirição da prática dos atos tipificados, impulsionaram questionamentos quanto à vulgarização do instituto e à real capacidade da lei 8.429/92 de cumprir sua promessa de responsabilização de atos efetivamente desonestos.

A lei 14.230/21 adveio então como uma resposta natural aos excessos da hermenêutica anterior da lei, incorporando a principiologia do Direito Administrativo Sancionador à LIA, de modo a reiterar seu caráter repressivo e sancionatório. Em meio a um elogiável aprimoramento das garantias e direitos dos acusados de improbidade, é possível, contudo, indagar se não sobrevieram também dispositivos demasiadamente permissivos, que colocam em risco a própria tutela constitucional da probidade (art. 37, §4º). Isto é, se, em um movimento pendular, ao tentar combater o punitivismo da redação original da LIA, o legislador não acabou esvaziando a força normativa da lei, levando o pêndulo de uma extremidade à outra.

Em meio a este impasse, o Supremo Tribunal Federal vem sendo instado a se manifestar acerca da constitucionalidade e da eficácia de muitos dos dispositivos da atual redação da LIA, alterados e acrescidos pela lei 14.230/21. O presente trabalho pretende se debruçar justamente sobre os entendimentos que vêm sendo construídos por esta Corte, diante das impugnações apresentadas; e, a partir disto, averiguar se favorecem ou não o encontro de um ponto de equilíbrio entre os avanços promovidos pela nova legislação e a manutenção de sua força normativa.

No capítulo 1, é realizado um panorama geral da lei 8.429/92 - antes e depois da lei 14.230/21 -, buscando-se contextualizar as principais razões e repercussões da reforma legal. Para isso, optou-se pela realização de recortes no tema, tendo

como enfoque principal: os atos de improbidade administrativa em espécie (arts. 9º, 10 e 11), as sanções (art. 12) e o regime prescricional (art. 23) da LIA.

Nos capítulos seguintes, passa-se a uma análise mais expositiva da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal à luz da lei 14.230/21. Aqui também foram necessários recortes temáticos.

No capítulo 2, tem-se por objeto o julgamento do Tema 1.199 do STF, em sede do ARE 843.989/PR. Aborda-se a questão atinente à intertemporalidade na aplicação da norma mais benéfica da lei de improbidade administrativa (quanto à supressão da modalidade culposa do art. 10 e ao novo regime prescricional) e à compatibilidade da exigência de dolo (específico) à tutela da probidade administrativa na Constituição (art. 37, §4º).

O capítulo 3 trata do julgamento das ADIs 7.042/DF e 7.043/DF, referentes à discussão quanto à impugnação da legitimidade exclusiva do Ministério Público para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa e para a celebração do acordo de não persecução civil; bem como, quanto à obrigatoriedade da assessoria jurídica parecerista representar judicialmente, até o trânsito em julgado, o acusado de improbidade administrativa que agir conforme seu parecer.

Já o capítulo 4 tem por objeto a ADI 7.236/DF. Optou-se por inserir a análise desta ação no presente trabalho - muito embora, até esta data, não apresente um julgamento final de mérito - em razão de seu grande potencial de contenção à lei 14.230/21, com a impugnação de muitos de seus dispositivos. Em um primeiro momento, são analisados os argumentos trazidos, em sede de Medida Cautelar, pelo Ministro relator Alexandre de Moraes, para a suspensão da eficácia de vários dos dispositivos questionados. E, em um momento final, são analisados os principais argumentos trazidos pela parte autora da ação em prol da inconstitucionalidade dos demais dispositivos impugnados, mas que não foram suspensos pela Medida Cautelar.

## **CAPÍTULO 1 – A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI 14.230/21: RAZÕES E REPERCUSSÕES**

A necessidade de combater e coibir a corrupção é autoevidente. Em uma República, como no Brasil, existe um determinado grupo de indivíduos, eleitos, que detém grande poder político-jurídico, na medida em que controlam o conjunto de bens e direitos da “coisa pública”, cujos titulares últimos são o próprio povo<sup>1</sup>. Cabe a estes sujeitos, portanto, o dever-poder concreto de definir as soluções a serem adotadas para a consecução do interesse público.

Mas com grandes poderes, também advém grandes responsabilidades – que, por sua vez, não se limitam aos agentes políticos. Todos os agentes públicos, em maior ou menor grau, também são obrigados a atuar e fazer escolhas em nome de toda a coletividade, vindo, com tais prerrogativas, uma série de deveres e obrigações.

Contudo, nem sempre são feitas as melhores escolhas; não raro, os interesses do próprio Estado e de seus governantes colidem com os de seus integrantes. E, via de regra, a Administração Pública se coloca em posição de superioridade (desequilíbrio) frente aos seus administrados, impondo (legitimamente ou não) sua vontade. Justamente por isso, os agentes que a (re)presentam carregam ônus, deveres e sujeições, inclusive – e especialmente – morais. A partir desta “ótica de deveres” nasce a tutela da probidade administrativa.

De acordo com o jurista Marçal Justen Filho, “não é exagero afirmar que as características inerentes ao modelo de Estado muitas vezes dão oportunidade ao surgimento da corrupção, de modo que – por mais lamentável que o seja – onde existe Estado, há corrupção”<sup>2</sup>. Embora tal realidade não implique o reconhecimento da nocividade do Estado em si, nem autorize sua extinção, ela evidencia a importância da adoção de providências voltadas à prevenção e à repressão de práticas desonestas na esfera pública.

---

<sup>1</sup> Como se extrai do parágrafo único do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente”.

<sup>2</sup> FILHO, Marçal Justen. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa** - Comparada e Comentada. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, pp. 22 e 23. De acordo com o autor, “corrupção é um desvio de finalidade propiciado pela dissociação entre a titularidade de bens e direitos e o poder de decidir concretamente sobre a sua utilização correta.”

Nesse contexto, a busca por instrumentos de governança capazes de assegurar o direito à boa administração – com a devida destinação dos recursos públicos – se afigura como elemento indissociável à Administração Pública contemporânea - orientada pelos princípios da transparência, da prestação de contas e da responsabilização (*accountability*), corolários da República e do Estado Democrático de Direito<sup>3</sup>.

A própria Constituição de 1988 foi um grande divisor de águas no campo normativo brasileiro voltado ao combate à corrupção. Além de inaugurar um verdadeiro código de ética administrativo em seu art. 37<sup>4</sup>, previu também, no §4º do mesmo dispositivo a criação de um regime autônomo de responsabilização pelos chamados atos de improbidade administrativa, a ser disciplinado por lei:

§ 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**.

Em 1991, a partir da iniciativa do próprio Poder Executivo, em um contexto político bastante conturbado<sup>5</sup>, foi encaminhado à Câmara dos Deputados o projeto de lei (PL) nº 1.446/91, que deu origem à lei de improbidade administrativa (LIA) que temos até hoje - a lei 8.429/92. Desde então, ela ganhou bastante notoriedade, contando com uma utilidade prática incomparável a de suas antecessoras - leis Pitombo-Godói Ilha (lei 3.164/57) e Bilac Pinto (lei 3.502/58)<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual, 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 3. O Governo Federal editou, em 2018, um guia de política de governança que definiu governança pública “tudo que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade”. Disponível em: [Cahttps://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica/view)sa Civil Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>4</sup> O art. 37 da CRFB/88 inaugura o Capítulo da Administração Pública em seu texto, dispondo acerca dos princípios norteadores da atividade administrativa (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como de múltiplas regras, que materializam estes princípios.

<sup>5</sup> Fernando Collor de Mello foi o primeiro Presidente da República eleito, em 1990, pelo voto popular, após 25 anos de regime de exceção. Sua campanha eleitoral o alçou à fama de “caçador de marajás”, com promessas de combate ao enriquecimento ilícito no serviço público. Em 29 de dezembro de 1992, contudo, renunciou de seu cargo, ao ser acusado de corrupção por seu próprio irmão, Pedro Collor de Mello. Ainda assim, sofreu processo de *impeachment* que culminou em sua inelegibilidade por 8 anos. No ano anterior, já em meio a uma crise política, o Presidente Fernando Collor de Mello enviou o projeto 1.446/91, que deflagrou o processo de elaboração da lei de improbidade administrativa 8.429/92. Para mais informações: [2548https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/25487/25487.PDF7.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/25487/25487.PDF7.PDF) Acesso em: 11 nov 2024.

<sup>6</sup> Ambas as leis, já revogadas, estavam atreladas ao combate ao enriquecimento ilícito por abuso do cargo ou função. A lei Pitombo Godói Ilha (lei 3.164/57) veio a regulamentar o art. 141 da Constituição

Após quase 30 anos de vigência, sofrendo apenas pontuais alterações, a LIA restou profundamente modificada pela lei 14.230/21 - com praticamente todos seus dispositivos atingidos, em maior ou menor medida. A reforma foi desenvolvida por uma comissão de juristas presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Mauro Campbell Marques, inicialmente sob o PL nº 10.887/18, posteriormente substituído pelo PL nº 2.505/21, que culminou na aprovação da lei ordinária 14.230, em 25 de outubro de 2021<sup>7</sup>.

Desde então, surgiram muitas críticas e questionamentos a esta reforma, especialmente em função de seu teor marcadamente benéfico ao acusado. Parcela da doutrina e da mídia divulgaram as alterações da LIA como verdadeira “lei da impunidade”, representando grave retrocesso ao combate à corrupção no Brasil<sup>8</sup>. Outros, por sua vez, reiteraram a importância das alterações, indicando seus avanços, por vezes afirmando a necessidade de ainda mais profundas modificações<sup>9</sup>.

---

de 1946, disciplinando o sequestro e o perdimento de bens em decorrência do enriquecimento ilícito por influência ou abuso do cargo ou função. Posteriormente, o Congresso Nacional editou a lei Bilac Pinto (lei 3.502/57), estabelecendo mais providências a respeito do combate ao enriquecimento ilícito. Apresentavam, portanto, um escopo bem mais reduzido do que o da lei de improbidade administrativa (lei 8.429/92), advinda com a Constituição de 1988. BRASIL. Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957. Disponível em: [L31https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm) Acesso em: 09 nov 2024. BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Disponível em: [L35https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3502.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm) Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>7</sup> Para mais informações sobre o PL nº 2.505/21: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081> Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>8</sup> LIVIANU, Roberto. Mudança na lei de improbidade administrativa tenta transformá-la em 'lei da impunidade', em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/354099/mudanca-na-lei-de-improbidade-administrativa-tenta.htm>. Acesso em: 08 nov 2024. ODA, Paula; GALDINO, Manoel; LIVIANU, Roberto; BRANDÃO, Bruno; GOZETTO, Andréa. Uma volta atrás no combate à corrupção. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/uma-volta-atras-no-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 08 nov 2024. Neste sentido, também: MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 34 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 263-264. Ademais, a lei 14.230/21, logo de início, sofreu vários questionamentos em âmbito do Supremo Tribunal Federal, quanto à constitucionalidade de seus dispositivos, como nas ADIs: 7042, 7043, 7156 e 7236 - algumas das quais serão tratadas aqui.

<sup>9</sup> Rodrigo Valgas dos Santos destaca que “apesar dos avanços da Lei 14.230/2021, que alterou significativamente o regime da Lei 8.429/1992, persistem inúmeros desafios para o adequado sancionamento por atos de improbidade. A Lei 14.230/2021 foi um raro momento em que o parlamento brasileiro resolveu - de modo surpreendente - rever os efeitos devastadores da Lei de Improbidade após quase trinta anos de mudanças pouco significativas. Dizemos surpreendente, porque toda a história do legislativo brasileiro foi sempre de exasperar penas e ampliar o escopo punitivo do estado nos mais diversos níveis, a exemplo da Lei Ficha Limpa (LC 135/2010); da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial); e da Lei 14.133/2021, que ampliou as penas nos crimes em licitações e contratos. (...) Mas, a despeito dessas mudanças, permanecem muitos problemas.” SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, pp. 259-260.

Mas uma coisa é certa: a reforma da LIA não era inesperada. Predominavam as críticas direcionadas à vagueza e falta de tecnicidade da redação anterior da lei, que já levavam a se falar na necessidade de contenções:

chegou a hora de uma alteração substancial na LIA – não mais mudanças incrementais, como costuma ser. É preciso conferir densidade bem maior às suas normas, tanto no que diz respeito às infrações, como às sanções. A LIA é boa para gerar manchetes, mas não ajuda à luta consistente contra a corrupção, tampouco à melhoria da gestão pública. Ela não foi capaz de cumprir sua promessa.<sup>10</sup>

Carlos Ari Sundfeld e Ricardo Alberto Kanayama afirmam que a LIA de fato consolidou pontos bastante caros à Constituição de 1988, como a submissão da Administração Pública a uma série de regras e princípios específicos, previstos em seu art. 37 e a sujeição de seus atos ao controle de órgãos externos independentes, em especial o Ministério Público. Não obstante, para isto, fez uso de tipos abertos, vagos e abrangentes (como os arts. 11 e 12), espelhando uma visão bastante desconfiada dos administradores públicos<sup>11</sup>.

Assim também se posicionou Rodrigo Valgas dos Santos, forte crítico da redação anterior da lei:

é verdade que a Lei 8.429/92, em sua redação originária, trouxe importantes avanços no combate à corrupção e na busca de uma administração pública mais proba. Mas os danos que esse diploma causou aos direitos fundamentais dos jurisdicionados sempre nos fizeram perguntar: valeu a pena ter em nosso sistema jurídico uma Lei tão devastadora e fonte de tanta iniquidade como a LIA? Parece-nos que não. Por essa razão, houve a necessidade de reformularmos todo sistema de improbidade administrativa no Brasil, buscando trazer maior equilíbrio e adequada punição aos atos que verdadeiramente se enquadrem no conceito de improbidade.<sup>12</sup>

De acordo com os autores, o rigor punitivo da LIA - muitas vezes arbitrário e despropositado - mostrava-se, além de tudo, ineficaz, servindo apenas para espriar um absoluto pânico na Administração Pública. Apontavam assim as disfuncionalidades do anterior regime de improbidade administrativa como um dos

---

<sup>10</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. **A promessa que a lei de improbidade administrativa não foi capaz de cumprir.** in: Publicações da Escola Superior da AGU. Combate à corrupção na Administração Pública - Diálogos Interinstitucionais. V. 12. n. 02, Brasília, DF, 2020, p.423. Disponível em: Vista do v. 12 n. 02<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/view/158/319> (2020) Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 411.

<sup>12</sup> SANTOS, *op. cit.*, pp. 257-260.

grandes propulsores do chamado “Direito Administrativo do Medo” e o consequente “apagão das canetas”<sup>13</sup>.

Em meio à necessidade de controle da atuação administrativa - a fim de se evitar abusos - disseminou-se uma espécie de predileção punitiva por parte dos agentes de controle, sancionando simples irregularidades formais com o mesmo rigor de práticas efetivamente desonestas<sup>14</sup>.

Inebriados pelo medo de eventual responsabilização (civil, penal e administrativa - nas mais diversas e sobrepostas esferas de controle), os administradores públicos passaram a agir, não tanto em busca do interesse público, mas pela solução que menos lhe comprometa (de forma auto protetiva) - isto quando simplesmente não seguem o caminho mais fácil, indeferindo toda e qualquer inovação, seguindo à risca a literalidade da lei, escondendo-se sob o princípio da legalidade<sup>15</sup>.

Como se pode imaginar, a letargia e o excesso de burocracia não contribuem em nada para a eficiência da administração, muito pelo contrário, obstaculizam a concretização de políticas públicas. Como lecionam José Mário Vipieski Júnior e Maria Luiza Millani:

o medo incentiva a acomodação e a paralisia. (...) Se a pretensão é possibilitar que a administração atue com eficiência, e que tenha a capacidade de concretizar as políticas públicas, faz-se necessário repensar os mecanismos de controle, ao menos considerar os efeitos que estes mecanismos causam<sup>16</sup>.

A punição de ato de improbidade na modalidade culposa (pelo art. 10) apenas recrudescia este cenário, fazendo com que agentes honestos que cometeram erros -

---

<sup>13</sup> Segundo Rodrigo Valgas dos Santos, entende-se por Direito Administrativo do Medo: “a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público”. *Ibid*, p. 49-50. SUNDFELD; KANAYAMA. *op. cit.*, p. 412.

<sup>14</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de Axé no Direito Administrativo**. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/cheга-de-axe-no-direito-administrativo/>>. Acesso em: 9 nov 2024. CAMPANA, Priscila de Souza Pestana. **A cultura do medo na Administração Pública e a ineficiência gerada pelo sistema de controle**. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107/pdf> Acesso em: 10 nov 2024.

<sup>15</sup> JÚNIOR VIPIESKI, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. **O Direito Administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas**. Revista de Direito e Atualidades (idp), ed. 4, v. 02, p. 16. Disponível em: [Vista do O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E OS IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS](https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6431/2680) <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6431/2680> PÚBLICAS Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>16</sup> *Idem*.

por vezes, inevitáveis - sofressem as pesadas sanções do art. 12 da LIA, subvertendo-se a lógica do sistema.

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), tendo por base o crescimento da taxa de condenação por improbidade administrativa, pelo Superior Tribunal de Justiça, entre os anos de 2005 e 2018, constatou-se que apenas 9,51% das acusações referiam-se ao tipo de enriquecimento ilícito (art. 9º), enquanto mais da metade, 52,93%, eram imputados à violação principiológica (art. 11)<sup>17</sup>. Dessa forma, sempre foi bastante controverso como um sistema voltado a punir condutas tão gravosas, na verdade, satisfazia-se com a punição de agentes com base em conceitos jurídicos indeterminados e por erros, quando deveria concentrar-se naquilo que há de mais reprovável: atos de efetiva corrupção.

A ação de improbidade administrativa também está longe de ser imune de indevidos usos políticos. Neste sentido, Rodrigo Valgas dos Santos, afirma que a lei 8.429/92 sempre sofreu com o forte viés ideológico norteador de sua aplicação, conjuntamente à forma equivocada com que a teoria dos princípios foi recepcionada no Brasil, que a tornam “um dos mais importantes instrumentos de “caça aos ímprobos”, e, tal qual a medieval “caça às bruxas”, assumindo contornos realmente assustadores em nosso sistema”<sup>18</sup>.

Além disso, o protagonismo dos órgãos de controle - em especial do Ministério Público, no caso das ações de improbidade -, também era alvo de críticas; dentre elas, pelo intervencionismo na atividade dos gestores. Muitas vezes, sob a forma de orientações, o órgão ministerial acabava por substituir o administrador - elaborando e adequando (ainda que indiretamente) políticas públicas -, que sob a ameaça da ação de improbidade, acabavam cedendo às suas recomendações<sup>19</sup>.

Assim, a doutrina enfatiza a imperatividade de se privilegiar a decisão dos gestores, pelo princípio democrático, devendo-se cuidar para que os órgãos de controle não tomem o lugar destes, que são dotados de competência e representatividade para o exercício de suas funções. De modo que, deve-se

---

<sup>17</sup> CARNEIRO, Rafael Araripe. Ações de improbidade no STJ: o que se condena?. *Jota*, Brasília, 04 jan. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/stj-em-numeros-acoes-de-improbidade-o-que-se-condena> Acesso em: 10 nov 2024. Para mais informações sobre a pesquisa do IDP: <https://wpcdn.idp.edu.br/idpsiteportal/2020/06/STJ-em-n%C3%BAmeros-improbidade-administrativa-JOTA-Info-1.pdf> Acesso em: 10 nov 2024.

<sup>18</sup> SANTOS, *op. cit.*, p. 260.

<sup>19</sup> MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **O medo e o ato administrativo**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/o-medo-e-o-ato-administrativo> Acesso em: 10 nov 2024.

considerar, com cautela, os desafios e circunstâncias reais enfrentadas no momento do processo decisório<sup>20</sup>.

Nesta linha, a fim de se contornar esta realidade de paralisia e ineficiência, bem como privilegiar o real objetivo da lei 8.429/92, a reforma de 2021 incorporou várias tendências já inauguradas pela lei 13.655/18, que alterou vários pontos da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - decreto lei 4.657/42), conferindo maior pragmatismo e segurança jurídica ao Direito Público como um todo.

Em consonância ao art. 22 da LINDB, a lei 14.230/21 também apresentou grande preocupação com a racionalidade do sistema, determinando que os órgãos de controle levem em consideração os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores públicos no momento do processo decisório (art. 17-C, III, da LIA), combatendo-se à idealização do Direito<sup>21</sup>.

Mas não parou por aí. O art. 28 da LINDB foi responsável por restringir a responsabilização do agente público aos casos de dolo ou erro grosseiro, constituindo, para alguns, verdadeira “cláusula geral do erro administrativo”, visando justamente mitigar o contexto de letargia e excessiva punitividade na Administração<sup>22</sup>. A lei 14.230/21 foi além: revogou por completo a modalidade culposa de improbidade prevista no caso de dano ao erário, limitando a tipificação de quaisquer condutas ímprobas à configuração de dolo específico<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> SUNDFELD; KANAYAMA. *op. cit.*, p. 422.

<sup>21</sup> JORDÃO, E. (2018). Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp 63–92. Disponível em: [Vista do Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro](https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650/74313) Acesso em: 09 nov 2024. SUNDFELD; KANAYAMA. *op. cit.*, p. 422. O art. 22 da LINDB dispõe, em seu *caput*, que: “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.” O art. 17-C, III, da LIA, por sua vez, prevê que a sentença deve “considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.

<sup>22</sup> BINENBOJM, G.; CYRINO, A. (2018). O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp. 203–224. Disponível em: [Vista do O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administ](https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655/74318) Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>23</sup> Pode-se extrair a necessidade de comprovação de dolo específico a partir dos seguintes dispositivos da atual redação da LIA, por exemplo: art. 1º, §§ 2º, 3º; art. 9º; art. 10; art. 11, *caput*. O art. 1º traz em seu § 2º a definição de dolo para a lei como sendo “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”, o §3º do mesmo dispositivo destaca que “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

Trata-se certamente de uma das mais importantes alterações da LIA, que dividiu opiniões, mas, como um todo, foi predominantemente considerada acertada; sendo sem sombra dúvidas uma das maiores viradas de chave para o combate à administração do medo.

Por fim, deve-se destacar que, em consonância ao art. 22, §3º da LINDB, a lei 14.230/21 também inseriu na lei 8.429/92 uma preocupação em se evitar o *bis in idem*, como é o caso do arts. 3º, §2º, art. 12, §§ 6º, 7º e art. 17-C, V da LIA<sup>24</sup>.

### 1.1. A reatividade da lei 14.230/21: da “caça aos ímprobos” à “lei da impunidade administrativa”<sup>25</sup>?

Como mencionado, a lei 14.230/21 não surgiu do nada, tratando-se de evidente resposta ao caráter excessivamente punitivista da redação original da lei 8.429/92 e à atuação ministerial. Mas não parou por aí. Cumpre esclarecer que a lei 14.230/21 também adveio, em grande medida, como reação à interpretação conferida à lei pelo Superior Tribunal de Justiça.

Pode-se citar os seguintes temas do STJ, exemplificativamente: **i)** A possibilidade de decretação da indisponibilidade de bens mesmo quando ausente ou ainda não demonstrado o perigo da demora (Tema 701)<sup>26</sup>; **ii)** a possibilidade de

---

administrativa”. O *caput* de cada um dos arts. 9º, 10 e 11 tipificam tão somente condutas dolosas em seus tipos.

<sup>24</sup> De acordo com o art. 3º, §2º da LIA, as sanções do art. 12 da 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.” O art. 12, § 6º e 7º da LIA dispõe, respectivamente, que “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” e que “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**.” O art. 17-C, V da LIA, por sua vez, prevê que a sentença deve: “considerar na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente”.

<sup>25</sup> O termo aqui empregado refere-se à “caça aos ímprobos” como a denúncia de parte da doutrina contra os excessos da aplicação do texto original da lei 8.429/92. SUSINE, Marie-Laure. **Elogio da Corrupção**: os incorruptíveis e seus corruptos. Tradução: Procópio Abreu. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2010 (acerca da correlação entre a perseguição das bruxas e a corrupção) *apud* SANTOS, *op. cit.* p. 260. Já a expressão “lei da impunidade administrativa” remete à crítica de outra parcela da literatura quanto à permissividade da lei 14.230/21 e o esvaziamento da tutela da probidade administrativa. LIVIANU, Roberto. Mudança na lei de improbidade administrativa tenta transformá-la em 'lei da impunidade', em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/354099/mudanca-na-lei-de-improbidade-administrativa-tenta.htm>. Acesso em: 08 nov 2024. MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 34 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, pp. 263-264.

<sup>26</sup> “É possível a decretação da “indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro.” BRASIL. Superior

reexame necessário em ações de improbidade administrativa (Tema 1.042)<sup>27</sup>; **iii**) a inclusão do valor da eventual multa civil nas medidas de indisponibilidade de bens (Tema 1.055)<sup>28</sup>; **iv**) o dano presumido (*in re ipsa*) como suficiente para configuração de frustração à licitude de processo licitatório ou dispensa indevida (Tema 1.096)<sup>29</sup>; **v**) a necessidade apenas de dolo genérico no caso das contratações de servidores públicos sem concurso público (Tema 1.108)<sup>30</sup> e nas hipóteses de violação a princípios (EREsp nº 1.193.248)<sup>31</sup>; **vi**) a sanção de perda da função pública atingindo a todos os vínculos com o serviço público ao tempo do trânsito em julgado da decisão (EREsp nº 1.701.967)<sup>32</sup>.

Cada um desses pontos sofreu alterações pela lei 14.230/21, visando claramente superar os entendimentos fixados pela Corte, trazendo: **i**) a necessidade de comprovação do *periculum in mora* para a indisponibilidade de bens (art. 16, §3º da Lei nº 8.429/92); **ii**) a inexistência de reexame necessário (art. 17-C, §3º); **iii**) a impossibilidade de inclusão do valor (da eventual) multa civil na indisponibilidade de

---

Tribunal de Justiça. REsp 1366721/BA. Primeira Seção, relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento em 26.02.2014 (Tema repetitivo nº 701 do STJ). Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquis\\_a=T&cod\\_tema\\_inicial=701&cod\\_tema\\_final=701Precedentes\\_Qualificados](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquis_a=T&cod_tema_inicial=701&cod_tema_final=701Precedentes_Qualificados) Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>27</sup> Com a reforma da LIA, o STJ cancelou o Tema 1.042. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/31052023-STJ-cancela-afetacao-do-Tema-1-042--sobre-reexame-necessario-com-base-na-redacao-antiga-da-Lei-de-Improbidade-.aspx> Tema 1.042 dos repetitivos Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>28</sup> "É possível a inclusão do valor de eventual multa civil na medida de indisponibilidade de bens decretada na ação de improbidade administrativa, inclusive naquelas demandas ajuizadas com esteio na alegada prática de conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, tipificador da ofensa aos princípios nucleares administrativos". BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1862792 / PR. Primeira Seção. Min. rel. Manoel Erhardt, data do julgamento: 25.08.2021 (Tema repetitivo nº 1.055).

<sup>29</sup> Após a reforma da LIA, o STJ cancelou o Tema repetitivo nº 1.096. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/01032024-Primeira-Secao-cancela-Tema-Repetitivo-1-096.aspx#:~:text=Primeira%20Se%C3%A7%C3%A3o%20cancela%20Tema%20Repetitivo%201.096%20A%20Primeira.que%20seria%20julgado%20pelo%20rito%20dos%20recursos%20repetitivos.cela Tema Repetitivo 1.096> Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>30</sup> "A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública". BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1913638 / MA, Primeira Seção, Min. rel. Gurgel de Faria. Data do julgamento: 11.05.2021 (Tema repetitivo nº 1.108).

<sup>31</sup> "A orientação jurisprudencial sedimentada no Superior Tribunal de Justiça estabelece que a configuração do ato de improbidade por ofensa a princípio da administração depende da demonstração do chamado dolo genérico". BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 1193248/MG. Primeira Seção, Min. rel. OG Fernandes. Data do julgamento: 26.06.2019.

<sup>32</sup> "(...) o presente voto propõe que a perda da função pública abranja qualquer cargo ou função exercida no momento do trânsito em julgado da condenação." BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDv nos EREsp 1701967/RS. Primeira Seção, Min. rel. Gurgel de Faria. Data do julgamento: 09.09.2020.

bens (art. 16, §10º); **iv**) a necessidade da ocorrência de efetivo e comprovado dano ao erário (art. 10, caput e VIII); **v**) a necessidade de dolo específico, não bastando a mera voluntariedade do agente, para todos os tipos de improbidade (art. 1º, §2º); **vi**) o alcance restrito da sanção de perda da função tão somente ao vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração (art. 12, §2º) - que está, contudo suspenso pela medida cautelar em sede da ADI 7.236, abordada no Capítulo 4.

Não obstante, pode-se indagar se, na tentativa de conter os excessos da antiga redação da LIA, tal qual de sua exegese e aplicação, a lei 14.230/21 não acabou por esvaziar a tutela constitucional da probidade administrativa. Como em um movimento pendular, deve-se questionar se a reforma não acabou sendo demasiadamente complacente e permissiva - pelo menos em parte<sup>33</sup> -, inviabilizando a efetividade da lei 8.429/92 e, com isto, configurando proteção deficiente à probidade.

De acordo com o Ministro do STJ, Herman Benjamin, a lei 14.230/21 criou verdadeiro “vácuo de liberdade absoluta” e instaurou um caos na tutela da probidade, com uma reforma com mais dispositivos do que a própria lei que, a seu ver, vieram a favorecer especialmente grandes empresários<sup>34</sup>. Neste sentido também se posiciona Hugo Nigro Mazzilli, ex-promotor de justiça e advogado, para quem a reforma de 2021 fez prevalecer a impunidade, beneficiando determinadas autoridades “não acostumadas a serem incomodadas”:

a edição da lei 14.230/21 originara-se de um projeto do Poder Legislativo. Em fevereiro de 2018, o presidente da Câmara dos Deputados criara uma comissão de estudos com o pretexto de atualizar a lei n. 8.429/92 - a Lei da Improbidade Administrativa. O mote fora o de criar um sistema de defesa da

<sup>33</sup> Como se analisará mediante as impugnações feitas perante o Supremo Tribunal, discutidas nos próximos capítulos desta monografia.

<sup>34</sup> Quanto à menção ao “vácuo de liberdade absoluta”, disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/w/herman-benjamin-fala-de-impactos-da-lei-de-improbidade-administrativa-no-direito-eleitoral> Acesso em: 09 nov 2024. Em entrevista concedida à Folha de S. Paulo, o Ministro Herman Benjamin do STJ posicionou-se afirmando: “Espero estar errado, mas o que se espera é a instalação do caos. Porque, mesmo nos casos em que não houver o direito, petições serão apresentadas, requerendo benefícios. É o caos para os juizes. Levamos 20 anos, para a maioria das questões complexas da Lei de Improbidade, para que o Superior Tribunal de Justiça uniformizasse a jurisprudência. Em alguns casos, foi só recentemente. Agora, vem uma lei que é uma bomba de hidrogênio no sistema atual com alterações que são em número muito maior do que o número de dispositivos existentes na atual. É uma filosofia não revelada. Quem lê a lei vai ver que proteger o pequeno prefeito e o pequeno vereador que pratica uma ilegalidade formal pode ter justificado o objetivo inicial da lei. Seria justo e legítimo. Mas deixamos esse objetivo lá atrás. São dezenas de dispositivos que favorecem, com nome e sobrenome, as grandes empresas, conglomerados econômicos.” Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/10/nova-lei-de-improbidade-cria-bonus-corrupcao-e-pode-gerar-caos-na-justica-diz-ministro-do-stj.shtml> Acesso em: 10 nov 2024.

probidade administrativa. Em si, a comissão estava bem intencionada e tudo indicava que, ao produzir trabalho cuidadoso, poderia contribuir para o aprimoramento da Lei de Improbidade Administrativa. Entretanto, não era essa evidentemente a intenção dos parlamentares. Em 2021, o projeto foi substituído à sorrelfa; totalmente alterado, passou a tramitar a toque de caixa e foi de imediato aprovado pelas duas Câmaras do Congresso Nacional, tendo sido sancionado sem vetos - apesar de a Conamp ter-lhe encaminhado ponderáveis razões reprovando diversos dispositivos apressadamente aprovados pelo Congresso. (...) Por que se fez isso? Foi consequência do trabalho que o Ministério Público vinha fazendo a partir da Constituição de 88, e, mais especificamente, a partir da edição da Lei de Improbidade Administrativa de 92. O descontentamento de parlamentares - alguns atingidos diretamente por condenações decorrentes da Lei n. 8.429/92 -, somava-se ao dos chefes dos Poderes Executivos, pois o Ministério Público passara a processar autoridades que não estavam acostumadas a serem incomodadas (...) A consequência óbvia adveio: a Lei n. 14.230/21 foi bastante generosa: aboliu a punição na Lei de Improbidade Administrativa por infrações culposas, restringiu o rol das infrações puníveis, instituiu recursos para cada decisão interlocutória, favoreceu a ocorrência do lapso prescricional de várias maneiras... Tudo isso em muitos casos praticamente inviabiliza a própria punição. Em razão disso, entenderam alguns que a Lei de Improbidade Administrativa foi substituída pela Lei da Impunidade Administrativa...<sup>35</sup>

Em estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o contingente de ações de improbidade administrativa que chegam ao Judiciário sofreu uma queda de 42% entre 2021 e 2023<sup>36</sup>. De acordo com Vera Monteiro, professora e integrante do Movimento Pessoas à Frente, contudo, isto não é um sintoma negativo da reforma:

a cultura acusatória formada com a Lei de Improbidade Administrativa se mostrou pouco eficaz no que deveria ser o objetivo final da legislação: responsabilizar o gestor desonesto e os particulares beneficiados com isso. Com a nova lei, ao permitir que apenas ações intencionais e de má-fé sejam punidas, colocamos um freio em acusações irresponsáveis e direcionamos o poder punitivo para o que é realmente relevante – o gestor público corrupto, além de evitar custos excessivos e inócuos para o Estado<sup>37</sup>.

Ainda assim, a fim de se compreender melhor as repercussões da lei 14.230/21 na LIA e se de fato não levou ao esvaziamento do escopo de proteção à probidade, irá se analisar a seguir, em um recorte temático, os principais contornos da lei e grandes pontos de sua alteração. Afinal, não se pode esquecer que o combate à

<sup>35</sup> MAZZILLI, *op. cit.*, pp. 262-263.

<sup>36</sup> Os números são do “*Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa*”, produzido pelo Movimento Pessoas à Frente a partir da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente/> Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>37</sup> *Idem.*

corrupção visa proteger direitos fundamentais, na medida em que assegura a devida destinação dos recursos públicos, viabilizando a adequada prestação de serviços, o acesso à educação, à saúde e à segurança por todos.

Assim, são inegáveis os riscos de se pecar pela impunidade. Não estão em jogo aqui as garantias individuais do acusado *versus* a eficácia normativa da lei; há que se encontrar um ponto ótimo de equilíbrio, em que se assegure todos os direitos e garantias do réu, sem prejuízo da efetividade da norma.

## **1.2. Contornos gerais da lei 8.429/92: objeto e sujeitos do ato de improbidade administrativa**

O texto constitucional, em seu art. 37, §4º, deixou grande margem de discricionariedade ao legislador ordinário para definir os contornos da tutela da probidade na Administração Pública. Em linhas gerais, a lei 8.429/92 direciona-se à proteção do patrimônio público das entidades da Administração Direta e Indireta - de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>38</sup> - , bem como de entidades particulares custeadas ou beneficiadas pelo erário<sup>39</sup>. Seu objetivo precípuo é a responsabilização e o sancionamento do agente público (e particular) desonesto no trato da coisa pública.

Assim, a LIA traz como possíveis "sujeitos ativos" dos atos de improbidade tanto o agente público<sup>40</sup> quanto o particular. Não obstante, há notório enfoque na

---

<sup>38</sup> Assim dispõe o §5º do art. 1º da LIA: "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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)"

<sup>39</sup> A lei 8.429/92 tem como escopo, portanto, a defesa do patrimônio público, de um modo mais amplo, não preocupado com o caráter público dos entes envolvidos, mas com a natureza pública dos recursos atingidos pelo ato. É o que se verifica a partir do §6º do art. 1º da LIA: "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, previstos no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)"

<sup>40</sup> À semelhança do que ocorre com "funcionário público" no Direito Penal, o conceito de agente público na LIA contempla todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, qualquer função nas entidades protegidas pela lei. Assim dispõe o art. 2º da lei 8.429/92: "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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)". O Código Penal dispõe em seu art. 327: "considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública"; o §1º do mesmo dispositivo ainda estende o conceito: "equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em

responsabilização dos agentes públicos, sem a qual não há que se falar na vinculação do particular. Afinal, é a participação daquele que tem o condão de atrair a deste, visto que a desonestidade em órbita exclusivamente privada não atrai a aplicação da lei 8.429/92, por não trazer repercussão direta ao erário.

Ainda assim, a lei de improbidade administrativa também atinge, no que couber, àquele que mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática de ato ímprobo - chamados assim de "sujeitos ativos impróprios" -; devem, contudo, via de regra, estar em litisconsórcio passivo com o agente público na ação de improbidade<sup>41</sup>.

Ademais, como o nome sugere, a improbidade "administrativa" sempre foi muito associada à desonestidade no exercício da função administrativa. Por esta razão, durante muito tempo, considerou-se inviável a aplicação deste regime a atos de improbidade praticados no exercício da função jurisdicional ou legiferante.

Não obstante, com redação da lei 14.230/21 incluindo abertamente os agentes políticos como possíveis sujeitos ativos do ato de improbidade pela lei 8.429/92, em seu art. 2º, *caput*, há quem defenda a expansão do âmbito de aplicação da lei a essas outras funções. Nesta linha, o doutrinador Marçal Justen Filho sempre defendeu que

---

entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000".

<sup>41</sup> Muito embora não haja litisconsórcio passivo necessário entre ambos, isto é, seja possível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa apenas contra um agente público, sem o particular, via de regra, o particular deve estar em litisconsórcio com o agente público na demanda. Contudo, se o este agente já foi submetido à ação de improbidade, é viável uma segunda ação para apurar o envolvimento do particular no ato, ainda que sozinho no polo passivo, como se verifica a partir da seguinte ementa: "PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LITISCONSÓRCIO ENTRE AGENTE PÚBLICO E TERCEIROS. DEMANDA ORIGINÁRIA PARA RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULARES E AGENTE PÚBLICO. 1. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não há que se falar em litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros que supostamente teriam colaborado para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiado. Como se observa, os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no pólo passivo um agente público responsável pelo ato questionado". Precedentes: AgInt no AREsp 1.047.271/MG, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 5.10.2018; REsp 1.696.737/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19.12.2017) 2. Contudo, não é o caso de aplicar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual "é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda" (STJ, REsp 1.409.940/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 22.9.2014), pois houve a devida pretensão de responsabilizar os agentes públicos em outra demanda conexa à originária deste Recurso Especial. Isso porque, no caso concreto, "consta da inicial que os ex-servidores demitidos já respondem a ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal, PJE 0801270-88.2014.4.05.8300, em trâmite na 7ª Vara Federal da SJPE, no qual se requereu a condenação às penas da Lei de Improbidade Administrativa." (fl. 1.967, e-STJ). 3. Agravo Interno não provido." BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 2020205/PE. Min. rel. Herman Benjamin, julgado em: 21.03.2023; REsp 1632762/MT, Min. rel. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27.11.2018.

o correto seria a referência a uma improbidade "pública", não restrita à função administrativa:

a LIA disciplina o exercício de toda e qualquer função estatal, independentemente de sua natureza. Não se trata apenas de repressão restrita à função administrativa, eis que também estão abrangidas condutas envolvendo o desempenho das demais funções estatais. Tal como expressamente previsto no §5º, a improbidade pode configurar-se também quando a conduta reprovável verificar-se no exercício de funções legislativas e jurisdicionais<sup>42</sup>.

Também já houve objeção ao alcance da LIA aos agentes públicos que já se submetem à legislação de crimes de responsabilidade<sup>43</sup>, ao que alguns autores entendiam configurar *bis in idem*. Não obstante, prevaleceu o entendimento de que o duplo regime sancionatório de agentes políticos é viável, à exceção do Presidente da República<sup>44</sup>.

### 1.3. - Os atos de improbidade administrativa em espécie

O legislador ordinário, mediante a lei 8.429/92, classificou a improbidade em três modalidades de atos: **(a)** os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); **(b)** os

<sup>42</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 52 e 53.

<sup>43</sup> A lei 1.079, de 10 de abril de 1950, define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento contra o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, bem como de Governadores e Secretários de Estado. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm) Acesso em: 10 nov 2024. Já o decreto-lei 201, de 27 de fevereiro de 1967, dispõe acerca dos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais e Vereadores. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm) Acesso em: 10 nov 2024.

<sup>44</sup> Consoante o Tema nº 576 do STF, "o processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE976566/PA. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 13.09.2019. Em sede do julgamento da Pet 3.240 AgR/DF, em que se discutia a respeito da aplicabilidade do foro por prerrogativa de função na AIA, o STF também decidiu que "os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3.240 AgR/DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 10.05.2018.

que causam prejuízo ao erário (art. 10)<sup>45</sup> e **(c)** os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Diferentemente do Direito Penal, marcado pela chamada estrita legalidade ou taxatividade máxima, no âmbito da lei de improbidade administrativa, confere-se uma tipicidade bem mais flexível e dinâmica, própria do Direito Administrativo Sancionador<sup>46</sup>.

Dessa forma, a lei 8.429/92 sempre apresentou tipos bastante abertos, cujo *caput* trazia o núcleo base do tipo, enquanto os incisos, meras condutas exemplificativas que, combinadas ao *caput*, enquadram-se como ímprobos. Este ainda é o caso dos tipos dos arts. 9º e 10, que apresentam rol não exaustivo (*numerus apertus*); o tipo de improbidade do art. 11, no entanto, passou a conter rol taxativo (*numerus clausus*) com a lei 14.230/21 - como se analisará melhor adiante.

### 1.3.a. O ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito (art. 9º)

Conforme a atual redação do art. 9º da LIA:

constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito **auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida** em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Esta previsão situa o Brasil em harmonia com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, internalizada por meio do Decreto nº 5.687/06, ao adotar instrumento capaz de reprimir o incremento patrimonial injustificado de agentes públicos (art. 20). É o clássico tipo de improbidade administrativa, por estar mais próximo ao que se entende por corrupção - como o “fenômeno pelo qual um

<sup>45</sup> Havia também, antes da lei 14.230/21, espécie de ato de improbidade administrativa previsto no art. 10-A - agora revogado - que não constava da redação original da LIA, mas havia sido inserida pela Lei Complementar nº 157/2016. A lei 14.230/21 incluiu este tipo no inciso XXII do art. 10 da lei: “conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o **caput** e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)””

<sup>46</sup> “(...) o alcance do princípio da legalidade na esfera administrativa sancionadora é distinto em relação ao Direito Penal. Ainda que as punições aplicadas pela Administração Pública devam vir acompanhadas de garantias aos administrados, a fim de evitar arbitrariedades e supressão de direitos fundamentais, a concepção da máxima taxatividade do Direito Penal não comporta transposição para o Direito Administrativo Sancionador.” ARAÚJO, Valter Shuenquener; BRANCO, Thaís Ramos Estrella; COSTA, Vítor do Nascimento. **Transposição dos institutos do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionador**. In: *Quaestio Iuris*, v. 13, n. 02, p. 744.

funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa<sup>47</sup>.

A tradição patrimonialista na gestão da coisa pública<sup>48</sup> configura-se, até hoje, como um dos maiores desafios da história republicana nacional: a confusão entre os espaços público e privado e os interesses individuais e coletivos ainda é um dos grandes responsáveis por muitas das mazelas vividas no País. Por isso, a lei de improbidade administrativa desempenha relevante papel na indução de padrões éticos desejáveis no ambiente público, mediante a premente ameaça de sanção.

A lei 14.230/21 fez questão de trazer expressa menção à necessidade de dolo, muito embora este entendimento já fosse extraído do texto anterior da lei. Agora, no entanto, há uma diferença importante: não basta dolo genérico, como já se admitiu na hermenêutica da redação anterior<sup>49</sup> – é preciso que se comprove dolo específico. Afinal, o §2º do art. 1º da LIA determina que só há de se considerar dolo “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a mera voluntariedade do agente”.

Além disso, deve-se atentar para o fato de que, no tipo de enriquecimento ilícito, o ente público atingido não precisa sofrer prejuízo financeiro algum. Diferentemente do art. 10, não há que se configurar dano ao erário; basta que o agente receba vantagem patrimonial indevida, obtendo incremento injustificado de seu patrimônio, em razão do exercício de sua função.

Os incisos do art. 9º continuam exemplificativos, como se verifica a partir da expressão “e notadamente” utilizada no *caput*. É desnecessário assim que uma conduta se enquadre em qualquer de seus incisos para que haja responsabilização por enriquecimento ilícito, sendo suficiente que a conduta se amolde ao núcleo do *caput*<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> PASQUINO, Gianfranco. Corrupção. In: BOBBIO, Norberto *et al.* (Org.) **Dicionário de Política**. 7ª Ed. Brasília: UNB, 1995, v. 1, p. 291-292.

<sup>48</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 4ª ed. Brasília: UNB, 2004. v. 1, p. 139-167. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146 e 205. CARVALHO, José Murilo de. **Passado, presente e futuro da corrupção brasileira**. Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 237-241. HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146 e 205.

<sup>49</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 765.212/AC, Rel Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 23.06.2010; STJ, AgInt nos EREsp. 1.107.310/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Seção, DJe 26.05.2020; STJ, Jurisprudência em Teses. Edição n. 40: Improbidade Administrativa - II, entendimento n. 9. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 30 set 2024.

<sup>50</sup> Por outro lado, uma conduta que se encaixe em um dos incisos, mas não se amolde completamente aos parâmetros estabelecidos pelo *caput* não pode ser considerada típica.

### 1.3.b. O ato de improbidade administrativa por dano ao erário (Art. 10)

O artigo 10 da LIA refere-se aos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário<sup>51</sup>, dispondo que:

constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer **ação ou omissão dolosa**, que enseje, **efetiva e comprovadamente, perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Desde sua entrada em vigor foi objeto de severas críticas, em especial pela tipificação de ato de improbidade culposo. Parcela significativa da doutrina questionava como uma lei voltada a punir condutas tão reprováveis, cujo principal vício residiria justamente no ardil do agente, poderia tipificar ato fundado em mera negligência, imprudência ou imperícia<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> As expressões “erário” e “patrimônio público” não são sinônimas. Via de regra, “erário” tem uma conotação exclusivamente financeira - atinente aos recursos provenientes dos cofres públicos; já o termo patrimônio público contempla uma dimensão bem mais ampla, relacionada não apenas a interesses econômicos, incluindo, até mesmo, bens imateriais. Existem autores que defendem que a tutela do tipo do art. 10 da LIA estaria restrita a prejuízos econômicos: FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 338. PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 62; COPOLA, Gina. **A improbidade administrativa no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 61 e 97; SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 52; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 250-252. NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 109. Outros sustentam que teria conotação ampla, abarcando todo e qualquer bem do Poder Público, inclusive de caráter não econômico: GARCIA, Emerson; Alves, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 311; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 995.

<sup>52</sup> No sentido da inconstitucionalidade do ato de improbidade na forma culposa: COPOLA, Gina. **A improbidade administrativa no Direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 63-64; NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa: legislação comentada artigo por artigo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 82; MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário - inconstitucionalidade da expressão culposa do art. 10 da Lei nº 8.429/92**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 3, n. 29, p. 2.515-2.520, jul. 2003; HARGER, Marcelo. **A inexistência da improbidade administrativa na modalidade culposa**. Interesse Público, Belo Horizonte: ano 11, n. 58, p. 179-180, 2010.

Nem todos os doutrinadores concordam com essa tese. Hugo Nigro Mazzilli, ex-promotor de justiça e advogado, defende que não é admitido a um gestor público ser negligente no trato da coisa pública:

se um indivíduo quer ser negligente com seu próprio patrimônio, isso é apenas problema dele; mas se um administrador é negligente com o trato da coisa pública que ele próprio pediu para cuidar, ele é mais que um descuidado: ele é ímprobo, pois ninguém tem direito de ser negligente com a coisa pública!<sup>53</sup>

De acordo com o professor e advogado Rodrigo Valgas dos Santos, no entanto, quem conferiu ao instituto da improbidade administrativa tamanha gravidade foi o próprio constituinte originário, afinal, “se o objetivo fosse o mero ressarcimento civil, sequer seria necessária a redação do art. 37, §4º, da CR”<sup>54</sup>. Interpreta, à vista disso, que a ampliação do alcance do conceito de improbidade, pelo legislador ordinário, se deu de modo exorbitante à previsão constitucional e fez com que o instituto se tornasse absolutamente disfuncional e injusto, nivelando condutas das mais díspares<sup>55</sup>.

O doutrinador argumenta ainda que o texto original da lei 8.429/92 fazia confusão entre conceitos ontologicamente distintos ao compreender a má gestão e a ineficiência como atos de improbidade administrativa. A seu ver, inexistente improbidade sem desonestidade. Jamais os conceitos de inaptidão ou ineficiência poderiam confundir-se com o de improbidade:

para que ineficiência fosse improbidade, seria necessário que a ação ou decisão ineficiente visasse malferir a probidade administrativa, ou seja, agir ineficientemente com o fito de praticar-se o ato administrativo ímprobo. Trata-se de imoralidade qualificada que exige a pecha de desonestidade.<sup>56</sup>

Dessa forma, posiciona-se completamente avesso à ideia de coadunar improbidade a qualquer tipo de erro. Aponta o dispositivo do art. 10 como uma das causas do Direito Administrativo do Medo, não servindo para o propósito da LIA, explica ainda o autor:

---

<sup>53</sup> MAZZILLI, *op. cit.*, p. 264. Nesse mesmo sentido: MARTINS JR., Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 248.

<sup>54</sup> SANTOS, *op. cit.*, p. 268.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 269.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 271.

(...) as condutas praticadas por agentes públicos que levem ao dano ao erário, ainda que por culpa grave ou erro grosseiro (art. 28 da Lei 4.657/42 – LINDB, e art. 12 e parágrafos do Decreto 9.830/2019) e desde que não incida em alguma excludente de responsabilidade, podem e devem ser objeto de ressarcimento civil ou administrativo. Isso não está em questão. O que nos parecia incontornável é que os comportamentos culposos, apesar de indenizáveis, não podem ser objeto de ações de improbidade, e do extenso feixe de sanções de ordem política e civilmente qualificadas, como agora enfatiza o art. 1º, §1º, da LIA<sup>57</sup>.

A respeito da modalidade culposa de improbidade, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou de diferentes formas ao longo do tempo. Pode-se verificar posicionamento, mais antigo, contrário à punição tão severa por culpa<sup>58</sup>; contudo, de forma mais recente – ainda antes da reforma promovida pela lei 14.230/21 – a Corte já havia admitido a punição com base em culpa pelo art. 10<sup>59</sup>. Pouco a pouco, contudo, restringiu a delimitação do elemento subjetivo para culpa grave<sup>60</sup> – o que acabou sendo posteriormente reafirmado pelo art. 28 da LINDB, inserido pela lei 13.655/18<sup>61</sup>.

Com o advento da lei 14.230/21, os críticos à antiga redação do artigo tiveram seus pleitos atendidos e a modalidade culposa de improbidade administrativa por dano ao erário foi de fato suprimida. Mas não apenas isto. A nova disposição do dispositivo traz a exigência de efetivo e comprovado dano ao erário como condição para tipificação da conduta. Não há assim como se presumir dano.

Trata-se de clara resposta à jurisprudência então vigente do Superior Tribunal de Justiça, que vinha admitindo a configuração de dano *in re ipsa*, em especial, na hipótese do inciso VIII<sup>62</sup>, referente a frustração de procedimento licitatório. A Corte entendia que a dispensa indevida de licitação configurava razão suficiente para se presumir a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos e, portanto, justificar a

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 276 e 277.

<sup>58</sup> STJ. Primeira Turma. AgRg no AREsp 29869 MG. Ministro Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Data de Julgamento: 15.12.2011.

<sup>59</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. AgInt no REsp nº 155142/CE Rel. Min. Herman Benjamin. Data de Julgamento: 19.09.2017. A tese 1 da edição nº 38 da “Jurisprudência em Teses” do STJ dispunha: “É inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da lei 8.429/92, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 (que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário.”

<sup>60</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Zavascki, Corte Especial, DJe 28.09.2011.

<sup>61</sup> O art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/42 dispõe que: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)”

<sup>62</sup> O inciso VIII do art. 10 da LIA, antes da lei 14.230/21, assim dispunha: “frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente; (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)”

condenação do responsável por improbidade administrativa. Com a mudança legislativa<sup>63</sup>, o Tribunal reconheceu a impossibilidade dessa presunção – cancelando o então vigente Tema 1.096<sup>64</sup>.

Quanto ao rol de incisos, o art. 10 também tem rol não exaustivo (*numerus apertus*), sendo prescindível assim que a conduta se amolde a qualquer deles para que haja responsabilização por dano ao erário.

### 1.3.c. O ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública (Art. 11)

O art. 11 da LIA dispõe sobre a espécie de improbidade por atos que atentam aos princípios da Administração Pública, segundo o qual:

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:** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Distanciando-se dos tipos dos arts. 9º e 10, que exigem um efeito concreto determinado - enriquecimento ilícito e dano ao erário, respectivamente - o ato de improbidade por violação principiológica, por muito tempo, prescindiu de quaisquer efeitos específicos. Nos dizeres de Valter Shuenquener de Araújo, em sua redação original, “o art. 11 funcionava como uma espécie de soldado de reserva. Se não fosse o caso de a conduta ímproba acarretar enriquecimento indevido e/ou dano ao erário, ele, praticamente sempre, entraria em campo”<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> O próprio inciso VIII do art. 10 teve sua redação alterada, de forma a incluir, em sua parte final, a necessidade de dano efetivo: “ frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, *acarretando perda patrimonial efetiva*; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)”

<sup>64</sup> Após a reforma da LIA, o STJ cancelou o Tema repetitivo nº 1.096. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/01032024-Primeira-Secao-cancela-Tema-Repetitivo-1-096.aspx#:~:text=Primeira%20Se%C3%A7%C3%A3o%20cancela%20Tema%20Repetitivo%201.096%20A%20Primeira,que%20seria%20julgado%20pelo%20rito%20dos%20recursos%20repetitivos.celaTemaRepetitivo1.096> Acesso em: 09 nov 2024.

<sup>65</sup> ARAÚJO, Valter Shuenquener. **Lei de Improbidade Administrativa: Comentada: Com as alterações da Lei nº 14.230/2021.** Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 149. Assim também explica Wallace Paiva Martins, de acordo com o qual se inseriam no art. 11, com a redação anterior, “as tentativas de enriquecimento ilícito ou causação de prejuízo ao erário (se não subsumidas a alguma figura prevista nas respectivas espécies (...))” MARTINS JR., Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 284.

Isso se dava em razão da subsidiariedade desse tipo em relação aos demais, o que decorria da própria natureza dos preceitos normativos que cominava - com conceitos juridicamente indeterminados -, voltado à punição de condutas de menor gravidade<sup>66</sup> ou condutas gravosas que não acarretavam enriquecimento ilícito ou lesão ao erário<sup>67</sup>.

Como se pode imaginar, dificilmente uma ilegalidade ou irregularidade ocorre, no âmbito da Administração Pública, sem se violar algum princípio administrativo. Rodrigo Valgas dos Santos, nesse sentido, atribui certo grau de responsabilidade pelas disfuncionalidades da aplicação da LIA – e no controle externo como um todo – à forma que se deu a absorção da teoria dos princípios:

no Brasil é grave especialmente o fenômeno do hiperprincípioalismo, panprincípioalismo, pricipiorragia, pricipiolatria etc., em que cada vez mais os princípios constitucionais e legais, explícitos ou implícitos, estimulam a fértil imaginação dos intérpretes e aplicadores das normas jurídicas, utilizando-os para fundamentar qualquer decisão, e com isso angariar pretensa juridicidade, mormente no tema que estamos a abordar acerca dos excessos do controle externo. Tal prática fragiliza a teoria dos princípios pois o que serve para qualquer coisa, não serve para coisa alguma.<sup>68</sup>

Dessa forma, parcela significativa da doutrina criticava o fato de um tipo sancionador utilizar-se da ofensa a princípios – dotados naturalmente de extrema vagueza – como núcleo de ato de improbidade administrativa. O teor extremamente aberto e genérico da redação original do art. 11, que, além de tudo, contava com um rol de incisos meramente exemplificativos, tornava-o a maior porta de entrada para a aplicação da lei de improbidade. Não era à toa que, sozinho, seu tipo somava mais da metade de todas as condenações por improbidade administrativa<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> O tipo do art. 11 da LIA sempre foi o tipo considerado de menor gravidade - existe uma hierarquia de reprovabilidade decrescente entre os tipos dos arts. 9º, 10 e 11. Atualmente, como se verá, várias sanções gravosas previstas no art. 12 da lei não mais podem atingir aquele que pratica somente o tipo de ofensa principiológica.

<sup>67</sup> O STJ vinha reconhecendo, antes da reforma legal de 2021, a possibilidade de se punir pelo art. 11 da LIA a prática de tortura por agentes públicos: STJ. REsp 1.177.910/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, j. 26.08.2015, DJe 17.02.2016. Afastou, contudo, a aplicação da LAI no caso de eventuais abusos praticados por agentes durante abordagem policial caso os ofendidos fossem particulares que não exercessem função pública: STJ. REsp nº 1.558.038/PE, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 27.10.2015, DJe de 09.11.2015.

<sup>68</sup> SANTOS, *op. cit.*, p. 222.

<sup>69</sup> CARNEIRO, Rafael Araripe. Ações de improbidade no STJ: o que se condena?. *Jota*, Brasília, 04 jan. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/stj-em-numeros-aco-es-de-improbidade-o-que-se-condena> Acesso em: 10 nov 2024.

Ouvidas as intensas críticas da doutrina, o legislador ordinário, por intermédio da lei 14.230/21, realizou profundas alterações ao instituto, reformulando por completo a lógica do art. 11 da LIA: **(i)** trouxe a exigência de dolo específico como elemento subjetivo do tipo, **(ii)** tornou o rol de incisos exaustivo, **(iii)** revogou inúmeros destes incisos, reduzindo significativamente seu âmbito de aplicação e **(iv)** aumentou a preocupação atinente às circunstâncias em que o ato foi tomado.

Assim como no caso de enriquecimento ilícito pelo art. 9º, nunca houve dúvidas quanto à imperatividade da comprovação de dolo para tipificação do art. 11; afinal não se pode presumir a responsabilização na modalidade culposa de um tipo sancionatório, há que se ter previsão expressa.

Atualmente, como mencionado, **(i)** é exigido dolo específico<sup>70</sup>. O §1º, do art. 11 determina que “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”, em harmonia ao disposto pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Além disso, **(ii)** a enumeração dos incisos do art. 11 deixou de ser exemplificativa – o que, por si só, reestruturou toda a lógica do tipo. Afinal, agora, tão somente as condutas tipificadas nos incisos podem ser consideradas atos ímprobos por atentado aos princípios da Administração Pública, sem exceção:

**I – (revogado);** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

**II – (revogado);** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, **propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV – negar publicidade aos atos oficiais, **exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V – frustrar, **em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial** de concurso público, **de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, **desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

<sup>70</sup> Como leciona Valter Shuenquener de Araújo: “não são todos os incisos do art. 11 que mencionam, expressamente, a necessidade de o sujeito ativo alcançar um resultado ilícito com a sua conduta ímproba. No entanto, a exigência de demonstração do resultado desonesto decorre do art.11, §1º, e vale para todas as condutas que atentem contra os princípios da Administração e estejam contempladas no art. 11”. ARAÚJO, *op. cit.*, p. 155.

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. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000) (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

**IX – (revogado);** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

**X – (revogado);** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

**XI** – nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

**(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**XII** – praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover **inequívoco** enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. **(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

De modo geral, pode-se afirmar que **(iii)** a reforma reduziu, e muito, a incidência de aplicação da LIA, sendo responsável pela revogação dos incisos I<sup>71</sup>, II<sup>72</sup>, IX<sup>73</sup> e X<sup>74</sup> da antiga redação do art. 11, encolhendo consideravelmente seu âmbito de atuação – ainda mais quando somado ao fato de que os incisos agora são *numerus clausus*.

Em termos de segurança jurídica e previsibilidade, os avanços são inegáveis – com tipos exaustivos, já se sabe o que efetivamente pode gerar punição. A simples referência da LIA à necessidade de se observar os princípios administrativos, atualmente, não mais pode levar à conclusão imediata de que acarretará a sua punição pela lei.

Além disso, **(iv)** pode-se notar a partir da nova redação do art. 11 da LIA, uma maior preocupação do legislador com a análise circunstancial do momento de tomada de decisão dos atos tipificados. Em harmonia à previsão do art. 22 da LINDB<sup>75</sup>, as

<sup>71</sup> O inciso I do art. 11 da lei 8.429/92 tipificava a conduta de: “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência”.

<sup>72</sup> O inciso II do art. 11 da lei 8.429/92 tipificava a conduta de: “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”.

<sup>73</sup> O inciso IX do art. 11 da lei 8.429/92 tipificava a conduta de: “deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015)”

<sup>74</sup> O inciso X do art. 11 da lei 8.429/92 tipificava a conduta de: “transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. (Incluído pela Lei nº 13.650, de 2018)”

<sup>75</sup> A lei 13.655/18 inseriu no ordenamento jurídico nacional, por meio do art. 22 da LINDB, a exigência de se levar em consideração, pelos órgãos de controle, as circunstâncias concretas que afligiam o gestor público no momento das tomadas de decisão, não podendo se basear em mera idealização,

circunstâncias fáticas têm que ser levadas em conta pelo intérprete e aplicador da lei de improbidade, até porque isto afeta o elemento anímico da conduta<sup>76</sup>.

Deve-se frisar que a lei 14.230/21 não apenas revogou incisos do art.11, também incluiu expressamente os incisos XI<sup>77</sup> e XII<sup>78</sup>, que já eram admitidos jurisprudencialmente<sup>79</sup> quando o rol ainda era exemplificativo. O inciso XI, por exemplo, tem o mesmo conteúdo da Súmula Vinculante nº 13 do STF<sup>80</sup>, referente à contratação de parentes e afins no âmbito da Administração. A redação do inciso XII, por sua vez, tipifica expressamente à promoção pessoal como improbidade, em ofensa ao §1º do art. 37 da CRFB/88.

Boa parte da doutrina encara essas alterações como um grande avanço e aprimoramento da tutela da probidade, afirmando que o legislador fez bem em abandonar a vagueza e a abertura expressivas da redação anterior do dispositivo, combatendo a banalização do instituto e o consequente estado de paralisia provocado no âmbito da gestão pública<sup>81</sup>.

Ademais, argumentam que não estaria no escopo do art. 37, §4º da CRFB/88 a criação de uma lei específica a fim de reprimir toda e qualquer ilegalidade, apenas

---

assim dispõe seu *caput*: “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

<sup>76</sup> O inciso VI do art. 11 condiciona a tipificação da conduta à uma omissão dolosa e à análise das circunstâncias factuais do caso: “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades”.

<sup>77</sup> O inciso XII do art. 11 dispõe que constitui ato de improbidade por ofensa a princípios: “nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”

<sup>78</sup> O inciso XII do art. 11 dispõe que constitui ato de improbidade por ofensa a princípios: “praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”.

<sup>79</sup> Referente ao inciso XI do art. 11: REsp nº 1.193.248/MG, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 24.04.2014, DJe de 18.08.2014.

<sup>80</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13 do STF: “a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227> Acesso em: 10 nov 2024.

<sup>81</sup> SANTOS, *op. cit.* p. 259-260. SUNDFELD; KANAYAMA, *op. cit.*, p.423.

as mais gravosas, como uma espécie de fragmentariedade atribuída à LIA, devido às severas sanções a ela cominadas, previstas na Constituição e em seu próprio texto.

Nos dizeres de Valter Shuenquener de Araújo, o art. 11 possibilitava, em sua antiga redação, a situação inusitada de meras irregularidades serem tidas como improbidade, gerando intensa insegurança jurídica e “nenhum país se desenvolve economicamente com um sistema punitivo incerto e com um exagerado temor do agente público de sua punição por motivos que ele próprio desconhece”<sup>82</sup>.

Não obstante, a alteração do dispositivo está sendo impugnada pela Conamp, em sede da ADI 7.236, em que se afirma haver uma completa subversão da lógica do dispositivo, com a perda de sua subsidiariedade, colocando-se em risco a tutela da probidade, como se tratará no capítulo 4.

#### 1.4. As sanções da LIA

O art. 12 da lei 8.429/92 disciplina o regime jurídico das sanções por improbidade administrativa. Além de prever as sanções contempladas pelo §4º do art. 37 da Constituição, desde sua redação original, a LIA dispunha também as sanções de multa civil, perda de bens e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios/incentivos fiscais ou creditícios<sup>83</sup>.

Diferentemente da técnica legislativa adotada no Código Penal, em que cada tipo é seguido de uma pena específica, a LIA apresenta, em cada inciso do artigo 12, todas as sanções a serem possivelmente aplicadas pelo juiz por cada espécie de ato ímprobo praticado. Dessa forma, os tipos que acarretam enriquecimento ilícito (art. 9º, da LIA) são punidos com base no inciso I; os que causam lesão ao erário (art. 10, da LIA), no inciso II; e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11, da LIA), no inciso III, como se vê a seguir:

---

<sup>82</sup> ARAÚJO, *op. cit.*, p. 152.

<sup>83</sup> Para uma parcela minoritária da doutrina, a enumeração das sanções trazida pelo §4º do art. 37 da CRFB/88 seria taxativa e, qualquer ampliação decorrente de lei deveria ser considerada inconstitucional, assim pensa: MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade Administrativa**. O direito dos administrados dentro da Lei nº 8.429/92. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2004. p. 421. A maioria dos autores entende, todavia, que o fato de o §4º do art. 37 da CRFB/88 não ter previsto essas sanções não teria o condão de acarretar sua inconstitucionalidade material; afirmam que a norma constitucional em questão tem eficácia limitada, portanto, as sanções que prevê necessariamente devem ser disciplinadas pelo legislador, mas não haveria qualquer óbice à cominação de outras mais. Nesse sentido: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6. ed. rev. e ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 502-503; ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **Lei de Improbidade Administrativa: Comentada: Com as alterações da Lei 14.230/21**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 172.

Art. 12. **Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo**, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, **que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

**I** – na hipótese do **art. 9º** desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos **até 14 (catorze) anos**, pagamento de multa civil **equivalente ao valor do acréscimo patrimonial** e 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 (catorze) anos**; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

**II** – na hipótese do **art. 10** desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos **até 12 (doze) anos**, pagamento de multa civil **equivalente ao valor do dano** e 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 12 (doze) anos**; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

**III** – na hipótese do **art. 11** desta Lei, pagamento de multa civil de **até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente** e 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 4 (quatro) anos**; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

**IV** – **(revogado)**. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

A lei 8.429/92, portanto, prevê os seguintes – possíveis – efeitos jurídicos à prática de improbidade administrativa: **(i)** o ressarcimento integral do dano; **(ii)** a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente; **(iii)** a multa civil; **(iv)** a perda da função pública; **(v)** a suspensão dos direitos políticos; **(vi)** a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios/ incentivos fiscais ou creditícios. É preciso destacar, contudo, que nem todos eles devem ser considerados sanções propriamente ditas.

O ressarcimento integral do dano, de acordo com o Superior Tribunal de Justiça, configura-se apenas como consequência imediata e necessária de reparação do ato ímprobo, razão pela qual não pode figurar isoladamente como penalidade<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1302405/RR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2017, DJe 02/05/2017; AgRg no AREsp 606.352/SP, Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2015, DJe 10/02/2016; REsp 1376481/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/10/2015, DJe 22/10/2015; REsp 664.440/MG, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/04/2006, DJe 08/05/2006, p.175; Agint no REsp 1611275/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2018, DJe 20/3/2018. Vale mencionar o posicionamento do juiz e professor, Valter Shuenquener de Araújo, de acordo com o qual a perda de

Nesse sentido, a lei 14.230/21, corretamente o retirou das hipóteses de sanção, considerando-o à parte.

Já a multa detém claro caráter sancionatório, buscando reprimir financeiramente aquele que agiu contra a Administração Pública. Justamente em razão dessa natureza punitiva, os arts. 8º e 8º-A da LIA preveem que os sucessores ou herdeiros daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de reparar o dano – até o limite da herança ou patrimônio transferido. A lei 14.230/21 fez questão de enfatizar que eles não podem responder “pelas demais sanções” da LIA – privilegiando-se o princípio da intranscendência da pena (art. 5º, XLV, CRFB/88)<sup>85</sup>.

O parâmetro de fixação da multa varia consoante o tipo praticado. Trata-se do valor do proveito obtido, no caso de enriquecimento ilícito (art. 9º); o valor da lesão patrimonial, na hipótese de prejuízo ao erário (art. 10); e o próprio rendimento auferido pelo agente público, na hipótese de violação principiológica (art. 11)<sup>86</sup>.

A perda da função pública é uma das mais severas sanções da lei de improbidade administrativa e, justamente por isso, não mais se aplica ao art. 11. Seu objetivo é o de excluir o agente que comprovadamente não apresenta idoneidade suficiente para atuar no aparato estatal, administrando o bem público. Aqui, novamente a jurisprudência é farta no sentido de que a lei se refere à agente público em sentido amplo, no exercício de qualquer função na Administração<sup>87</sup>.

---

bens ou valores também não seria uma sanção propriamente dita, visto que seu único objetivo é a recomposição ao *status quo ante*. Confusão similar ocorre com a indisponibilidade de bens, que detém natureza meramente acautelatória e não sancionatória - apesar de citada mormente às sanções previstas no §4º do art. 37 da CRFB/88, como um dos efeitos do ato de improbidade. A lei 14.230/21, nesse sentido, de forma correta retirou o ressarcimento integral do dano das hipóteses de sanção, não obstante, manteve a perda de bens e valores no rol de sanções. ARAÚJO, *op. cit.* p. 194.

<sup>85</sup> Justamente por isso, os arts. 8º e 8º-A da LIA preveem que os sucessores ou herdeiros daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de reparar o dano - até o limite da herança ou patrimônio transferido. A lei 14.230/21 fez questão de enfatizar que eles não podem responder “pelas demais sanções” da LIA - privilegiando-se o princípio da intranscendência da pena (art. 5º, XLV, CRFB/88). Também por essa razão o art. 18 da LIA sinaliza que apenas o valor ressarcido ou bens e valores revertidos devem se dar em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito - e não a multa.

<sup>86</sup> Nesta última hipótese, é válido destacar que no caso de participação de terceiro - que não recebe remuneração da Administração -o parâmetro de aplicação da multa ainda assim é o da remuneração do agente público com quem se associou, por configurar o elo para aplicação da LIA ao particular. O STJ tem entendimento de que as sanções devem ser aplicadas, naquilo que couber, indistintamente entre o particular e o agente público. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1735603/AL. Primeira Turma. Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em: 03.09.2024.

<sup>87</sup> Agente público aqui compreendido em seu sentido amplo, como exteriorizado (art. 2º da LIA): STJ, REsp 926.772/MA, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/04/2009, DJe 11/05/2009; STJ, MS 21.757/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES,

O §1º do art. 12<sup>88</sup>, no entanto, pretendeu restringir o alcance dessa sanção apenas ao vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público detinha à época do cometimento da infração<sup>89</sup> – no caso de enriquecimento ilícito e dano ao erário. Mesmo assim, o dispositivo faculta ao magistrado, embora apenas na hipótese de enriquecimento ilícito (inciso I) e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos – consideradas as circunstâncias do caso e gravidade da infração. Este dispositivo, no entanto, encontra-se suspenso pelo Ministro Alexandre de Moraes, em sede da Medida Cautelar, na ADI 7.236, que será tratada no capítulo 4.

Outra sanção da LIA extremamente gravosa é a suspensão dos direitos políticos, que atinge direitos fundamentais e prerrogativas inerentes à cidadania, devendo, dessa forma, ser utilizada com bastante cautela<sup>90</sup> – afinal, os direitos políticos são pilares do exercício e da manutenção da democracia.

O §10<sup>91</sup> do art. 12 tentou trazer uma espécie de contagem ficta retroativa do tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória em benefício do réu, mas este dispositivo também se encontra suspenso pela ADI 7236, objeto de análise do capítulo 4.

A última sanção prevista pela lei 8.429/92 é a proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios/incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Atinge, portanto, tanto a pessoa física do sócio quanto a pessoa jurídica que exerce a atividade empresarial.

---

PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/12/2015; STJ, Agint no RMS 50.223/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 7/5/2019, DJe 13/5/2019.

<sup>88</sup> O § 1º do art. 12 dispõe que: “a sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, 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, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)”

<sup>89</sup> A referida alteração legislativa tentou contrapor entendimento existente na Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: “(...) o presente voto propõe que a perda da função pública abranja qualquer cargo ou função exercida no momento do trânsito em julgado da condenação.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDv nos EREsp 1701967/RS. Primeira Seção, Min. rel. Gurgel de Faria. Data do julgamento: 09.09.2020.

<sup>90</sup> A jurisprudência do TSE é pacífica no sentido de que a mera condenação por improbidade administrativa não é suficiente para acarretar automaticamente a suspensão dos direitos políticos, se a própria sentença não dispõe expressamente acerca da aplicação desta sanção: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 34303, Relator Min. Eros Roberto Grau, DJE 27/4/2009.

<sup>91</sup> O §10 do art. 12 dispõe que “para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)”

Pelo §4º do art. 12, esta sanção alcançaria somente o ente federativo lesado pelo ato de improbidade, comportando apenas excepcionalmente a extrapolação deste ente, por motivos relevantes, devidamente justificados, observando-se os impactos e econômicos das sanções, de forma a se preservar a função social da pessoa jurídica. Este dispositivo veio para superar jurisprudência então vigente do STJ que previa o contrário, que a eficácia da proibição de contratação com o ente lesado apenas excepcionalmente se limitaria ao ente lesado<sup>92</sup>.

Como explica o professor Valter Shuenquener de Araújo, nem sempre a sanção cominada abstratamente desempenha a função mais adequada para a proteção do bem jurídico que se pretende tutelar<sup>93</sup>: "a irracionalidade e a falta de previsibilidade ainda são características marcantes no Direito Administrativo Sancionador"<sup>94</sup>. Afirma, no entanto, que a lei 14.230/21 buscou e conseguiu mitigar esse quadro.

A reforma legal de 2021 pretendeu, ao alterar o art. 12, conferir maior previsibilidade aos possíveis desfechos condenatórios a serem enfrentados pelo réu. Para isso, o legislador foi mais preciso sobre quais sanções podem ou não ser aplicadas na prática de cada conduta especificamente. Privilegiou a individualização e a proporcionalidade da pena; tentou reduzir a discricionariedade do julgador, combater o *bis in idem* e preservar a função social da pessoa jurídica.

Além disso, durante muito tempo, houve controvérsia se o juiz estaria compelido a fazer uso de todas as sanções previstas em cada um dos incisos do art. 12 da LIA ou não. O Superior Tribunal de Justiça já havia consolidado entendimento – ainda antes da reforma de 2021 – pela desnecessidade dessa cumulatividade<sup>95</sup>, isto é, favorável a possibilidade de as cominações previstas no dispositivo poderem ser aplicadas de forma isolada, respeitado o convencimento motivado do juiz:

---

<sup>92</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no REsp 1021851/SP, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, julgado em 23/6/2009, DJe 6/8/2009; REsp 520.553/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 3/11/2009, DJe 10/2/2011 gint no REsp 1.589.661/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe 24/3/2017; EDcl no REsp 1.021.851/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 6/8/2009; REsp 1.003.179/RO, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe 18/8/2008. 5. Agravo interno não provido. (Agint no AREsp 825.699/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA. PRIMEIRA TURMA, julgado em 31/8/2020. DJe 4/9/2020).

<sup>93</sup> Nesse mesmo sentido, a respeito da relevância de a sanção prevista em lei ter conexão com o bem jurídico assegurado: OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 6. ed. Revista, atualizada. 2ª tiragem. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 215.

<sup>94</sup> ARAÚJO, *op. cit.*, p. 188.

<sup>95</sup> O próprio *caput* do art. 12 da LIA havia sido reformulado pela lei 12.120/2009 de acordo com essa posição, o que foi mantido pela lei 14.230/21.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. TIPICIDADE DA CONDUITA. APLICAÇÃO DA PENA. INVIABILIDADE DA SIMPLES DISPENSA DA SANÇÃO. 1. Reconhecida a ocorrência de fato que tipifica improbidade administrativa, cumpre ao juiz aplicar a correspondente sanção. Para tal efeito, **não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as conseqüência da infração individualizando-as, se for o caso, sob os princípios do direito penal.** O que não se compatibiliza com o direito é simplesmente dispensar a aplicação da pena em caso de reconhecida ocorrência da infração. 2. Recurso especial provido para o efeito de anular o acórdão recorrido.<sup>96</sup>

Então, desde que o juiz da causa simplesmente não dispense todas as sanções – quando reconhecido o cometimento da infração – fica a seu critério, ponderada a gravidade do ato, quais sanções aplicar. Estará adstrito ainda aos limites estipulados em lei. Isto é, não é possível ultrapassá-los – para mais ou para menos – quando optar por aplicar a sanção:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LEI 8.429/92. FIXAÇÃO AQUÉM DO MÍNIMO LEGAL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (...) 2. A sentença de Primeiro Grau julgou procedente os pedidos do Ministério Público Federal, reconhecendo a existência de atos de improbidade administrativa, condenando o recorrido nas disposições do art. 11, VI, da Lei 8.429/92, fixando a dosimetria, em conformidade com o art. 12, III, da referida lei. 3. O Tribunal de origem, ao revisar a condenação, deu parcial provimento à apelação, para reduzir a suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, para dois anos. 4. No caso dos autos, **ao fixar a condenação baseado no art. 12, III, da Lei 8.429/92, não poderia o acórdão regional revisar para aquém do mínimo legal a penalidade imposta, qual seja, dois anos, por manifesta ausência de previsão legal.** Recurso especial provido.<sup>97</sup>

Não obstante, nos ditames da atual redação do art. 12 da lei, esta questão perdeu um pouco o sentido, já que restaram suprimidos os limites mínimos estipulados em relação à suspensão dos direitos políticos – o que inevitavelmente agrava a discricionariedade do magistrado no momento da dosimetria da pena. Verifica-se, no entanto, que os limites máximos referentes às sanções de suspensão dos direitos políticos e da proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios/

<sup>96</sup> STJ. REsp nº 513.576/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03.11.2005, DJ 06.03.2006, p. 164).

<sup>97</sup> STJ. REsp nº 1582014/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, SEGUNDA TURMA, julgado em 07.04.2016, DJe 15.04.2016.

incentivos fiscais ou creditícios aumentaram consideravelmente em todas as hipóteses, devendo ser respeitados no momento da fixação da pena.

Mas a nova redação da lei vai além. Não apenas autoriza que o juiz module a pena ao caso em concreto, como impede que determinadas sanções, antes à disposição do magistrado, sejam aplicadas para tipos de improbidade considerados menos gravosos. É o caso da extinção das sanções de suspensão de direitos políticos e da perda da função pública por ato de improbidade por violação principiológica (art. 11, da LIA) – verdadeira conquista para boa parcela da doutrina, que criticava fervorosamente o excesso de sancionamento por um tipo de improbidade tão aberto.

A maior possibilidade de modulação da sanção demonstra a preocupação do legislador com a individualização da pena, que é trazida não apenas em benefício do réu, mas também a fim de se assegurar a própria eficácia da sanção. O §2º do art. 12 da LIA acrescenta que a "multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz 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"<sup>98</sup>.

### **1.5. O novo regime prescricional da LIA (art. 23)**

Em respeito ao devido processo legal e à segurança jurídica, a prescrição é um instituto que concretiza os efeitos do tempo no Direito. Configura dupla garantia ao indivíduo, tanto em um aspecto material (proteção à liberdade e à propriedade), como formal (relativa à paridade de armas e condições com o Estado persecutor, dentro das regras procedimentais previamente estabelecidas, que consagram a plenitude de defesa e limitam o arbítrio estatal). Dessa forma, tendo por base a duração razoável do processo, a regra é a prescritibilidade da pretensão persecutória estatal, tanto no campo civil, quanto no penal:

até mesmo os delitos, que afetam, além de suas vítimas, toda a sociedade, já que ultrapassam as fronteiras dos interesses privados para agredir o próprio interesse público, podem apagar-se em função do elemento tempo, seja porque a demora de sua apuração ou da execução da respectiva penalidade já tenha minorado os seus efeitos antissociais, seja porque, em

---

<sup>98</sup> Mesmo com essa possibilidade de duplicação do valor da multa, constata-se que a lei 14.230/21 reduziu o montante máximo possível, quando comparado à redação anterior – exceto no caso de dano ao erário (art. 10), em que, na hipótese do juiz optar por duplicar o valor da multa, atinge-se o limite máximo vigente antes de 2021.

certo momento, a sociedade dispense o interesse na aplicação das penas em face do desaparecimento do *strepitus iudicii*.<sup>99</sup>

No âmbito da improbidade administrativa, por muito tempo, houve controvérsia quanto à hermenêutica do §5º, do art. 37 da CRFB/88 - especialmente quando analisado em conjunto ao §4º do dispositivo -, no que concerne à (im)prescritibilidade do ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa:

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**

Nunca houve dúvidas quanto à prescritibilidade das sanções do art. 12 da LIA, tanto que, desde sua redação original, o art. 23 estipula seu regime prescricional. A controvérsia era restrita à questão do ressarcimento ao erário<sup>100</sup>. Restou, contudo, pacificada, em sede de repercussão geral, no RE 852.475/SP<sup>101</sup>, em que se fixou a seguinte tese no Tema 897: "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa".

Aquilo que não diz respeito ao ressarcimento ao erário continua seguindo o art. 23 da LIA. Com a reforma promovida pela lei 14.230/21, este dispositivo também sofreu significativas alterações, centradas basicamente **(i)** na unificação do termo

<sup>99</sup> CARVALHO FILHO José dos Santos (2019). Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos (Portuguese Edition) . Atlas. Edição do Kindle. (Considerações Introdutórias).

<sup>100</sup> Favoráveis à tese da imprescritibilidade do ressarcimento aos cofres públicos tem-se: MARTINS JR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 385; GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 293; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Revista, atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 1000; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa – Prescrição e outros prazos extintivos**. São Paulo: Grupo GEN, 2019. p. 250; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 409; SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. p. 673. Contrários à tese da imprescritibilidade: SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **A prescrição das ações de ressarcimento ao Estado e o art. 37, §5º da Constituição**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, jun 2017, n. 68, p. 143-144; TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **A prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5054>. Acesso em: 11 nov 2024; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ação de improbidade administrativa: decadência e prescrição**. Interesse Público, ano 8, n. 33, p. 55-92, 2005; PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 236-238; NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e legislação constitucional**. 2. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 359.

<sup>101</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 852.475/SP. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em: 25.03.2019.

inicial, **(ii)** no aumento do prazo prescricional total, e **(iii)** na instituição de prescrição intercorrente, passando a apresentar a seguinte redação:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em **8** (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

**I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**III - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)**

(...)

**§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**II - pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, **de ofício ou a requerimento da parte interessada**, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

Contrapondo-se então a redação anterior:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até **cinco anos** após o **término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança**;

II - **dentro do prazo prescricional previsto em lei específica** para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até **cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.** (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

Substituiu-se assim a variação do cálculo prescricional, em função do sujeito ativo, por um prazo fixo majorado (de 8 anos) a contar da data da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (unificando-se assim o termo inicial). Consoante Valter Shuenquener de Araújo, o regime anterior, que considerava a cessação do vínculo com o cargo e o dia da ciência do fato como marcos temporais para o início da prescrição, era marcado por muitas incertezas, sendo a reforma benéfica neste ponto:

(...) a escolha do sujeito ativo desonesto, e não da conduta para o cálculo do prazo prescricional, gerava situações iníquas. A título de ilustração, dois agentes públicos distintos poderiam ter praticado a mesma conduta em conjunto e um responderia por um prazo prescricional diverso do outro. Algo que não faz o menor sentido. (...) Por exemplo, como devia ser calculada a prescrição quando o agente público se exonerava de um cargo em comissão e passava a ocupar outro na mesma administração? Deixava, por exemplo, de ser Secretário Municipal de Transportes para ser Secretário Municipal de Obras Públicas de um mesmo governo na prefeitura. Dúvidas também havia sobre o dia exato da ciência do fato: seria da ciência pela autoridade competente ou de qualquer autoridade? Esses temas encontravam soluções episódicas nos tribunais, e não havia um ambiente de segurança jurídica, em relação ao prazo prescricional na ação de improbidade. Ao majorar para oito anos e fixar um termo inicial mais preciso para o cômputo da prescrição, tivemos uma enorme evolução nessa matéria.<sup>102</sup>

Mas não parou por aí. A lei 14.230/21 instituiu a chamada prescrição intercorrente por meio do §5º do dispositivo, que estipula que a contagem do prazo prescricional passa a correr pela metade (4 anos) após a incidência de um dos marcos interruptivos trazidos pelo §4º do art. 23<sup>103</sup>. Neste caso, o magistrado deverá, de ofício ou a requerimento, declarar a prescrição intercorrente.

<sup>102</sup> ARAÚJO, *op. cit.*, p. 364.

<sup>103</sup> Na redação original da LIA, não havia qualquer previsão a marcos interruptivos da prescrição, não obstante, o STJ já admitia a distribuição da ação de improbidade como um destes marcos: STJ. REsp

Ainda o professor Valter Shuenquener de Araújo, quanto a este ponto, posiciona-se desfavorável à generalização do prazo de 4 anos, considerando que "a reforma da lei de improbidade vulgarizou a previsão da redução do prazo da prescrição pela metade"<sup>104</sup>, que ocorre, em âmbito penal, apenas excepcionalmente, em favor do menor de 21 anos e do maior de 70:

somos contrários a essa regra. Ela dificulta, sobremaneira, a manutenção de condenações em ações de improbidade, pois quatro anos entre cada instância não é um prazo fácil de ser cumprido em toda e qualquer localidade do país, notadamente diante da quantidade de ações que são distribuídas diariamente no Brasil<sup>105</sup>. A suspensão e a interrupção da prescrição atingem todos os que concorreram na prática da improbidade. E quando se estiver diante de atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais. A LIA iguala a situação dos réus no que diz respeito à interrupção e suspensão da prescrição (art. 23, §6º)<sup>106</sup>.

Não obstante as críticas, esta regra ainda está em vigor; encontra-se, contudo, impugnada em sede da ADI 7.23. O art. 23 também dispõe acerca dos prazos para o procedimento investigativo para fins de apuração da improbidade:

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

---

nº 1.391.212/PE, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 02.09.2014, DJe de 09.09.2014.

<sup>104</sup> ARAÚJO, *op. cit.*, p. 364.

<sup>105</sup> Segundo dados extraídos do Justiça em Números 2022, no ano de 2021 foram distribuídas novas 27,7 milhões de ações em todo o Judiciário brasileiro, estando pendentes 77.3 milhões de processos. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2022. Brasília: CNJ, 2022, p. 104-105. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 11 nov 2024.

<sup>106</sup> ARAÚJO, *idem*.

Em síntese, o §1º do art. 23 da LIA prevê a suspensão do prazo prescricional diante da instauração do procedimento investigativo para apuração da improbidade, com duração de, no máximo, 180 dias corridos. O inquérito civil deve ser concluído no prazo de 365 dias, admitindo-se uma única prorrogação, pelo mesmo prazo (§2º), com devida fundamentação. Encerrado este prazo, a ação de improbidade deve ser proposta dentro de 30 dias, se não for o caso de arquivamento (§3º).

## CAPÍTULO 2. A NATUREZA JURÍDICA DO SISTEMA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS EFEITOS NA INTERTEMPORALIDADE DA LEI Nº 14.230/21 (ARE 843.989/PR<sup>107</sup>)

Desde a criação do sistema de improbidade administrativa, pela Constituição de 1988, sempre houve muita controvérsia na doutrina a respeito de qual ramo jurídico o havia recepcionado; isto é, acerca de qual seria a natureza jurídica do instituto. Não obstante, o que prevaleceu, tanto na doutrina<sup>108</sup>, como na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>109</sup> e do Supremo Tribunal Federal<sup>110</sup>, foi o reconhecimento da natureza cível da responsabilidade por improbidade administrativa.

O principal argumento utilizado é que a natureza cível do instituto decorre do próprio texto constitucional, que prevê expressamente no §4º, do art. 37, que as sanções dos atos de improbidade se dão "sem prejuízo da ação penal cabível". Afinal, se o constituinte originário tivesse atribuído à improbidade administrativa natureza penal, não poderia permitir uma nova ação penal com base nos mesmos fatos, sob pena de incorrer em *bis in idem*.

Além disso, na vigência da redação anterior da lei 8.429/92, predominava o entendimento de que a ação de improbidade administrativa era espécie de ação civil pública<sup>111</sup>, sendo inclusive tradicionalmente denominada de "ação civil pública de

---

<sup>107</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR. Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18.08.2022.

<sup>108</sup> FERRAZ, Sérgio. **Aspectos processuais na lei de improbidade administrativa**. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.) *Improbidade Administrativa - questões polêmicas e atuais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 41; DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007. p. 228; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Alguns aspectos tópicos da improbidade administrativa**. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.) *Improbidade Administrativa - questões polêmicas e atuais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, p. 336; FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 170.

<sup>109</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma, HC 50.545/AL, Rel. Min. Gilson Dipp, j. 15.08.2006, DJe 04.09.2006, p. 298.

<sup>110</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário, PET 3240 AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, j. 10.05.2018 (Informativo de jurisprudência do STF 901); RE nº 976.566/PA. Tribunal Pleno. Min. Rel. Alexandre de Moraes, j. 13 set 2019; ADI n.º 2.797-DF Tribunal Pleno. Min. Relator Sepúlveda Pertence. j. 17 mai 2012.

<sup>111</sup> Este era o entendimento que prevalecia no Superior Tribunal de Justiça: STJ. 1ª Turma, AgInt no AREsp 1.235.685/BA, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 06.08.2019, DJe 09.08.2019; STJ. 2ª Turma, AgInt no AgInt no AREsp 1.352.329/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 25.06.2019, DJe 28.06.2019.

improbidade administrativa”<sup>112</sup>. Esta tese decorria da ideia de que a LIA integrava o microsistema de tutela coletiva, constituído por regras próprias para as ações cujo objeto é a tutela de direitos transindividuais. Nesta linha, posicionava-se<sup>113</sup> o doutrinador Arnaldo Rizzardo, ainda antes à reforma da LIA de 2021:

sem dúvida, a ação de improbidade administrativa enquadra-se como ação civil pública, já que a defesa visada com a sua utilização tem em vista interesses transindividuais, de cunho difuso, como decorre especialmente do inciso III do art. 129 da Constituição Federal (...). Ora, se cominada a incumbência da tutela do patrimônio público e social através da ação civil pública, e procedendo-se à defesa mediante a ação de improbidade, resta silogisticamente correto concluir que a ação civil para tanto se enquadra como pública, com todas as prerrogativas e os instrumentos da Lei nº 7.347. Verdade que o objeto de ambas as ações não exhibe a mesma finalidade; não ostenta a mesma causa de pedir; e não apresenta o mesmo objeto, ou pedido. Ademais, os atos e fatos que levam a intentar a ação civil pública, afloram menos graves, do que os modelados para ensejar a ação de improbidade administrativa. Há escalas distintas de ataque, ou de ameaça ao patrimônio público. Mesmo assim, ambas as ações se enquadram no ramo das ações civis públicas porque dirigidas à defesa de valores metaindividuais, de envergadura pública, e em prol da coletividade ou do patrimônio público<sup>114</sup>.

Ocorre que a lei 8.429/92 sempre foi um "estranho no ninho" no microsistema coletivo<sup>115</sup>. Como explica o professor Valter Shuenquener de Araújo, “a espécie de um gênero deve apresentar todas as características do gênero, sob pena de termos um equívoco na classificação”<sup>116</sup>. Mas a ação de improbidade administrativa e a ação civil pública apresentam: i) legitimados diversos<sup>117</sup>, ii) destinação do produto obtido com

<sup>112</sup> Pode-se citar, por exemplo, no Tema 1.089 do STJ, o uso da expressão: “na **ação civil pública por ato de improbidade administrativa** é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1899407/DF. Primeira Seção. Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em:22.09.2021.

<sup>113</sup> O doutrinador Sérgio Ferraz também se manifestou neste sentido: “não obstante as vozes divergentes, parece-nos clara a natureza civil da ação de improbidade administrativa (...). Não a desnaturam sequer as copiosas e severas cominações na forma do art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992.” FERRAZ, Sérgio. **Aspectos processuais na lei sobre improbidade administrativa** in: Improbidade Administrativa: Questões polêmicas atuais. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 370.

<sup>114</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 373.

<sup>115</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 145.

<sup>116</sup> ARAÚJO. *op. cit.*, p. 326.

<sup>117</sup> A legitimidade sozinha não é um argumento tão forte, porque a ação popular, por exemplo, que inegavelmente integra o sistema coletivo e tem como legitimado o exclusivo o cidadão, que - até o momento - não pode ajuizar ação civil pública. Ainda assim, cumpre destacar que a ACP conta com um rol bem mais extenso de legitimados do que a AIA. A lei 7347/85 apresenta como legitimados o Ministério Público, a Defensoria Pública, os entes da Administração Direta e Indireta e as associações. Já a lei 8.429/92 dispõe o Ministério Público e, agora com o julgamento das ADIs 7042 e 7043 do STF, novamente o ente lesado, como legitimados *ad causam*, por seu art. 17.

eventual condenação diversa<sup>118</sup> e iii) pedidos diversos<sup>119</sup>, portanto, de fato era um equívoco enquadrá-la como ACP.

Além disso, o forte caráter repressivo da lei de improbidade em comparação às demais leis do microssistema coletivo - voltadas simplesmente à reparação do dano<sup>120</sup> -, sempre a colocou em aparente dissonância do todo. Com a reforma de 2021, esta questão foi "resolvida", com a clara superação do entendimento anterior. A atual legislação rejeita a tese de que a ação de improbidade seria espécie de ACP, enfatizando sua natureza sancionatória e repressiva, o que se verifica pela inclusão do art. 17-D à LIA:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é **repressiva**, de **caráter sancionatório**, **destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal** previstas nesta Lei, e **não constitui ação civil**, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, **o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos**, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social **submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

A lei 14.230/21, assim, esclareceu o que já era óbvio para muitos autores, que a ação de improbidade se presta ao sancionamento e à repressão do agente ímprobo e não à mera reparação civil<sup>121</sup>. Apesar da aparente pretensão de retirar o caráter cível

<sup>118</sup> Enquanto a destinação do produto obtido com as ações coletivas são direcionadas ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (art. 13, da LACP), na ação de improbidade, são destinados à entidade lesada (art. 18, da LIA).

<sup>119</sup> Enquanto no microssistema coletivo os pedidos são direcionados à cessação do dano e à reparação civil, objetivando o retorno a seu *status quo ante* (art. 3º, da LACP), o objetivo precípua da lei de improbidade administrativa é promover o sancionamento dos agentes ímprobos (art. 12 e 17-D, da LIA).

<sup>120</sup> De acordo com o art. 3º da lei 7.347/85: "a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer".

<sup>121</sup> "o ponto de referência não é o de preservar ou recompor o patrimônio público ou os atos da administração (objetivo primordial da ação civil pública e da ação popular), mas sim, fundamentalmente, o de punir os responsáveis por atos de improbidade, (...) trata-se, portanto, de uma ação com caráter eminentemente repressivo, destinada, mais que a tutelar direitos, a aplicar penalidades." ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. Tutela dos direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. Revista dos Tribunais, 2007, p. 107.

da ação de improbidade, na verdade, o que o legislador ordinário parece ter intencionado é enfatizar que a LIA não se presta ao controle de políticas públicas.

Os defensores da LIA como integrante do microsistema coletivo, todavia, argumentam que a ação de improbidade tutela um direito transindividual voltado à proteção do patrimônio público e social e, ainda, o direito fundamental à boa administração e ao bom governo. No entanto, independentemente de se considerar a tutela da probidade administrativa como um direito difuso ou não, fato é que o regime sancionatório da LIA inviabiliza a aplicação das regras procedimentais do microsistema coletivo. Assim defendem os professores Daniel Neves e Rafael Oliveira:

o microsistema coletivo é inteiramente voltado para tutelar o direito material, recheado de regras procedimentais que buscam, justamente, proteger o autor durante o trâmite procedimental. No microsistema do processo acusatório punitivo ocorre exatamente o contrário, porque, neste, a proteção procedimental é toda outorgada ao réu, considerada a parte mais fraca e vulnerável da relação. São, portanto, dois microsistemas absolutamente incompatíveis, que não conseguem sobreviver em um mesmo processo. Não é possível um juiz mais atuante, como se exige num processo coletivo, se o processo é sancionatório. Não é possível uma flexibilização objetiva da demanda como se defende no processo coletivo se o processo é acusatório. Não é possível a sucessão processual no polo ativo no caso da desistência se o processo é sancionatório. Não é possível coisa julgada *secundum eventum probationis* se o processo é sancionatório.<sup>122</sup>

Dessa forma, há uma clara opção legislativa pela exclusão da LIA das regras do microsistema coletivo, passando ela própria a compor um microsistema de combate à corrupção, conjuntamente a outras normas<sup>123</sup>.

Diversas alterações promovidas pela lei 14.230/21 (para além da inclusão do art. 17-D à LIA) reforçam essa tese. O próprio art. 17, §16, da LIA, que dispõe acerca da possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública<sup>124</sup>, torna

<sup>122</sup> NEVES; OLIVEIRA. *op. cit.* p. 146.

<sup>123</sup> O art. 1º da LIA, com a atual redação dada pela lei 14.230/21, faz menção expressa à existência de um “sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa”. Dentre outras normas que compõem o microsistema de combate à corrupção, pode-se citar: a lei 12.846/13, que se refere à responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (lei anticorrupção); a lei 14.233/21, que dispõe acerca das licitações e contratos administrativos; a lei 13.869/19, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, por exemplo.

<sup>124</sup> Assim dispõe o §16 do art. 17 da LIA: “a qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, **converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021”

mais claro que a AIA não é espécie de ACP, afinal não há como se converter a algo da mesma natureza.

A lei 14.230/21 deu voz ao entendimento, que já vinha se espalhando na doutrina, de que o sistema da improbidade administrativa não tem conteúdo meramente civil, mas de Direito Administrativo Sancionador<sup>125</sup>. Sem, evidentemente, excluir sua jurisdição cível (art. 37, §4º).

Um dos grandes expoentes defensores desta tese é Fábio Medina Osório. A seu ver, o grande dissenso quanto à natureza jurídica da improbidade administrativa decorre da confusão entre a natureza jurisdicional da ação de improbidade e o conteúdo material que ela busca tutelar. Dessa forma, para o autor, a natureza da ação não importa na mesma natureza da materialidade da questão em discussão<sup>126</sup>. Assim, é perfeitamente possível que a ação de improbidade administrativa detenha jurisdição cível e conteúdo de Direito Administrativo Sancionador.

Como mencionado, esta parece ser exatamente a lógica advinda com a lei 14.230/21, que, inclusive, determinou expressamente a aplicação dos princípios constitucionais do DAS à LIA (art. 1º, §4º, da LIA). Não obstante, tais princípios não são autoevidentes - até mesmo porque o próprio Direito Administrativo Sancionador é um ramo muito recente, principalmente quando comparado ao Direito Penal. Por essa razão, ainda é controverso na doutrina os limites e possibilidades da transposição dos princípios penais a este ramo.

Como explica Alice Voronoff, o desafio está justamente em encontrar este ponto de equilíbrio, em "como, quando e em que extensão"<sup>127</sup> aplicam-se as diretrizes penais ao DAS - o que agora é uma das maiores complexidades atinentes à aplicação da própria reforma da LIA, visto que tais são seus princípios norteadores<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> ZAVASCKI, *op. cit.*, p. 107. OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 90.

<sup>126</sup> OSÓRIO, *idem*.

<sup>127</sup> "De modo geral, faltam balizas teóricas aptas a orientar o aplicador do direito sobre quando, como e em que extensão aplicar determinados princípios e garantias do direito penal ao campo administrativo. Isso responde por um estado de coisas incerto e pouco claro que potencializa o risco de soluções arbitrárias e ineficientes." VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 278, p. 113, maio 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/79029>. Acesso em: 28 out 2024.

<sup>128</sup> Alice Voronoff adverte que não é possível que o DAS - uma área ainda a procura de características próprias - incorpore cegamente todas as garantias, princípios e diretrizes do Direito Penal, não havendo fungibilidade entre os ramos. Afinal, existem aspectos finalísticos e funcionais próprios que devem ser valorados, a fim de que se mantenha a consistência e coerência do sistema. VORONOFF, Alice. Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 79.

Tendo isso em vista, somado ao fato de a lei 14.230/21 não prever qualquer tipo de regime de transição, surgiram muitas indagações quanto à sua intertemporalidade. Considerando que, em sua maior parte, trata-se de norma mais benéfica ao réu (*reformatio in melius*), e que a Constituição, em seu art. 5º, XL, prevê de forma expressa a possibilidade de retroatividade benigna da lei penal<sup>129</sup>, restaram dúvidas se este princípio também se aplicaria à LIA, por força do art. 1º, §4º. Ou seja, se suas alterações seriam aplicáveis às ações ainda em curso ou já transitadas em julgado.

Em meio a este impasse, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar. Para isto, fixou-se tese em sede de repercussão geral, no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 843.989/PR<sup>130</sup> (como *leading case*), para decidir a questão no Tema 1.199. Discutiu-se assim sobre: **(i)** a necessidade do elemento subjetivo dolo para tipificação do art. 10; e sobre a intertemporalidade da aplicação da lei 14.230/21, com relação **(ii)** à revogação da modalidade culposa e **(iii)** ao novo regime prescricional.

## 2.1. O voto do relator: Ministro Alexandre de Moraes

O Ministro Alexandre de Moraes, relator do ARE 843.989/PR, foi autor do voto vencedor, que delineou as quatro teses fixadas no Tema 1.199. Em síntese, o Ministro reconheceu **(i)** a liberdade de conformação do legislador em suprimir a modalidade culposa de improbidade por dano ao erário (art. 10), bem como em exigir o elemento subjetivo dolo específico de todos os tipos da lei. Neste contexto, reiterou que inexistente responsabilidade objetiva na esfera da improbidade, sendo atualmente o elemento subjetivo dolo substrato essencial do ato ímprobo.

No que tange à questão da intertemporalidade da revogação da modalidade culposa, o Ministro entendeu pela sua **(ii)** irretroatividade, com fundamento no princípio *tempus regit actum*. Não obstante, compreende que a supressão da modalidade culposa do art. 10 deve privilegiar os casos ainda em curso, "por ter sido essa a vontade expressa do legislador, sem que se possa encontrar óbice na Lei

---

<sup>129</sup> BRASIL. CRFB/88. Art. 5º, XL: "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu".

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 843.989/PR. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 18 ago 2022. Data de publicação do acórdão no DJe de 12 dez 2022.

Fundamental"<sup>131</sup>. Ou seja, (iii) o Ministro entende ser necessária a perquirição de dolo por parte do agente aos casos ainda em curso.

Por fim, (iv) quanto ao novo regime prescricional implementado pela lei 14.230/21, o Min. relator entende ser irretroativo, em respeito ao ato jurídico perfeito e aos princípios da segurança jurídica, do acesso à justiça e da proteção da confiança.

Passando-se a análise da *ratio decidendi* de seu voto, pode-se afirmar que o principal fundamento utilizado em favor da irretroatividade da norma mais benéfica, diz respeito ao fato de reconhecer a natureza civil dos atos e das sanções da improbidade administrativa:

a natureza civil dos atos de improbidade administrativa é essencial para a análise da possibilidade ou não de aplicação retroativa das previsões da nova lei e decorre – diretamente – do comando constitucional, que é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula "sem prejuízo da ação penal cabível"<sup>132</sup>.

Assevera que o constituinte originário pretendeu justamente inovar, no âmbito civil, visando consignar tratamento diferenciado e mais rigoroso ao agente público e terceiro que ajam em detrimento do interesse público e dos princípios e preceitos básicos da Administração (art. 37, CRFB/88). Nesta mesma linha, cita Rafael Munhoz de Mello<sup>133</sup>, Fábio Konder Comparato<sup>134</sup>, Gianpaolo Poggio Smanio e Damásio De Jesus<sup>135</sup>.

<sup>131</sup> Voto do Min. Alexandre de Moraes. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 843.989/PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, j. 8 de ago de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 24 nov 2024.

<sup>132</sup> *Idem*.

<sup>133</sup> "Não se pode transportar para o Direito Administrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou a torna mais amena a sanção punitiva. [...] não há no Direito Administrativo Sancionador o princípio da retroatividade benéfica ao infrator. [...] funda-se em peculiaridades únicas do Direito Penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador." MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de direito administrativo sancionador**: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 155.

<sup>134</sup> "a própria Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal" COMPARATO, Fábio Konder. **Ação de improbidade**: Lei 8.429/92. Competência ao juízo do 1º grau. Boletim dos Procuradores da República, ano 1, n. 9, jan. 1999.

<sup>135</sup> "as sanções previstas para os atos de improbidade administrativa são de natureza civil, distintas daquelas de natureza penal. Os atos de improbidade administrativa deverão ser analisados na esfera da ilicitude dos atos civis e não dos tipos penais" SMANIO, Gianpaolo Poggio; JESUS, Damásio de. **Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais**. Boletim IBCCrim, n. 54, maio 1997.

No que tange à "aparente tentativa", da lei 14.230/21, de excluir a natureza civil da ação de improbidade, pela inclusão do art. 17-D à LIA, refuta completamente esta tese, designando-a de "ficta" e "errônea", sob o argumento de que, como norma infraconstitucional, nem mesmo teria força para tanto, visto que decorre da Constituição. Argumenta ainda haver incoerência, por parte da lei 14.230/21, uma vez que, de acordo com o próprio *caput* do art. 17, a ação de improbidade deve seguir o rito do Código de Processo Civil, o que reforçaria sua natureza civil.

Ademais, reitera que a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto à natureza civil dos atos de improbidade administrativa, o que se verifica por meio: do RE n° 976.566/PA<sup>136</sup>, da ADI n.° 2.797-DF<sup>137</sup> e da Pet 3240<sup>138</sup>.

Dessa forma, justamente em razão da expressa impossibilidade de aplicação do Direito Penal diretamente à LIA, afirma que a lei 14.230/21 buscou fazer uma espécie de triangularização com os princípios penais - dentre eles, o da retroatividade benigna -, mediante a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador (DAS) - pelo art. 1º, §4º da lei 8.429/92. Contudo, a seu ver, não há como se ter esta transposição automática da principiologia penal ao DAS, visto que, apesar de suas similitudes, são ramos ontologicamente diversos e autônomos entre si.

Ademais, assevera que a Constituição de 1988 foi expressa e intencional ao limitar a retroatividade benéfica à lei penal - em função da violência inerente a este ramo - como uma proteção máxima à liberdade ambulatorial, o que não se prova necessário na ação de improbidade. Assim também cita decisão da Segunda Turma

---

<sup>136</sup> O STF destacou em sede do julgamento do Tema 576 de repercussão geral, a natureza civil dos atos de improbidade administrativa: "a Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n° 976.566/PA. Tribunal Pleno. Min. Rel. Alexandre de Moraes, j. 13 set 2019.

<sup>137</sup> O STF declarou a inconstitucionalidade do foro privilegiado instituído pelo § 2º da Lei n.º 10.628/02 ao argumento de que "a ação de improbidade tem natureza civil, enquanto o foro por prerrogativa de função restringe-se à seara penal". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 2.797-DF Tribunal Pleno. Min. Relator Sepúlveda Pertence. j. 17 mai 2012.

<sup>138</sup> O STF decidiu que "os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, estão sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade [...]. O foro especial por prerrogativa de função previsto às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil." PET 3240 AgR/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, j. 10/05/18.

do Supremo Tribunal, a corroborar seu entendimento, a respeito do art. 5º, XL, da CRFB/88:

verifica-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica é um princípio exclusivo do Direito Penal, onde está em jogo a liberdade da pessoa, admitindo, até mesmo, o ajuizamento de revisão criminal após o trânsito em julgado da sentença condenatória, a qualquer tempo.<sup>139</sup>

Diante da compreensão da natureza civil da responsabilização por improbidade administrativa, o Ministro enxerga como imperativa a aplicação do princípio *tempus regit actum*, a fim de se garantir a devida proteção à segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CRFB/88).

No entanto, com relação aos casos ainda em curso (no caso da revogação da modalidade culposa), consignou que - por não violar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, nem a coisa julgada - deve ter aplicação imediata, por ser esta a expressa vontade do legislador no art. 1º, §4º da LIA. Ou seja, que deveria ser perquirido o dolo por parte do agente.

Neste ponto, o Ministro Edson Fachin, que acompanhou o relator, abriu divergência - seguida pelos ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia -, porque, a seu ver:

reconhecida a natureza civil das ações de improbidade administrativa, aplica-se a este sistema o postulado *tempus regit actum*: a lei vigente à época dos fatos regulamenta sua entrada no mundo jurídico e seus efeitos nesse mundo. Ao meu ver, reconhecer a irretroatividade da nova lei de improbidade administrativa significa reconhecer que ela não se aplica às condutas culposas praticadas antes de sua vigência, não havendo importância a existência de investigação, processo, sentença ou trânsito em julgado<sup>140</sup>.

Defendem então que, com o reconhecimento da natureza civil da lei de improbidade, a norma jurídica nova somente deve incidir após sua entrada em vigor. Ao contrário do Ministro Alexandre de Moraes, pensam que às condutas culposas praticadas antes da vigência da lei 14.230/21 aplica-se a lei do tempo, isto é, a redação

---

<sup>139</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgR no ARE 1019161, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 12/5/2017. Neste precedente, o Ministro Ricardo Lewandowski salientou que "na análise de um fato determinado, deve ser aplicada a lei vigente à sua época."

<sup>140</sup> Voto do Min. Luiz Edson Fachin. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 843.989/PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, j. 8 de ago de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 24 nov 2024.

da LIA da época, não vislumbrando meio de se aplicar parcialmente o princípio da irretroatividade.

No âmbito do direito material civil, quando se fala em *tempus regit actum* está-se a falar que a lei aplicável é a vigente à época do fato. Exatamente como dispõe o art. 6º, do Decreto-lei 4.657/85 (LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro): "a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada". O §1º do mesmo dispositivo explica que "reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou".

Dessa forma, tendo em vista que o Ministro relator constatou que o ato de improbidade tem natureza civil e que, por essa razão, deve-se respeitar o postulado *tempus regit actum*, parece contraditória a aplicação imediata de norma futura mais benéfica - em desrespeito ao ato já consumado pela lei anterior. Assim, a impressão que se passa é que o relator acabou por estabelecer a retroatividade benéfica da revogação da modalidade culposa, apenas excluindo sua incidência sobre os processos já transitados em julgado ou em fase de execução.

De fato, há certa confusão conceitual que permeia o voto do Ministro relator. Isto ocorre principalmente: **(i)** pelo significado que ele parece atribuir ao termo irretroatividade, diverso dos demais Ministros; e **(ii)** pelo tratamento diferenciado atribuído à irretroatividade no caso da revogação da modalidade culposa, daquele que aplica ao novo regime prescricional.

Como mencionado, o Ministro parece referir-se à retroatividade tão somente como a capacidade que uma lei nova teria de atingir a coisa julgada, desfazendo-a. Nessa linha, entende que este poder seria exclusivo do *reformatio in melius* da lei penal. E, não se tratando a improbidade de matéria penal, esclarece que a revogação da modalidade culposa do art. 10 não teria o condão de provocar a revisão das condenações transitadas em julgado por ato culposo de improbidade, que continuam imutáveis.

No entanto, o Ministro reitera que, por expressa vontade do legislador (art. 1º, §4º da LIA), a norma mais benéfica deve ser aplicada aos casos ainda em curso - por não implicar em ofensa à estabilidade jurídica (art. 5º, XXXVI, da CRFB/88)<sup>141</sup>. O

---

<sup>141</sup> Cumpre destacar que o Min. relator mencionou que, embora deva haver aplicação imediata da norma mais benéfica que revoga a modalidade culposa de improbidade, este processo não deve ser automático, de modo que o juiz deve dar a chance para a parte autora se manifestar sobre o dolo.

estranho aqui é que o Ministro Alexandre não entende isso como uma retroatividade benéfica, ainda que mitigada (como o Min. Nunes Marques), dada as particularidades do Direito Administrativo Sancionador frente ao Direito Penal, mas como uma aplicação do princípio da não ultratividade.

Contudo, como ressaltado, totalmente diferente é o tratamento que confere à irretroatividade do novo regime prescricional, a que o relator não abriu qualquer brecha para aplicação imediata, restringindo seus efeitos a partir da publicação da lei 14.230/21. Ao que parece, somente quanto ao novo regime prescricional o Ministro realmente conferiu irretroatividade; com relação à revogação da improbidade culposa, na verdade, houve sim retroação, embora o termo empregado pelo Ministro seja "não ultratividade" ou aplicação imediata.

Em virtude de a prescrição ser uma punição à inércia estatal, o Ministro Alexandre de Moraes não entendeu ser razoável que prazos inexistentes e - até então imprevisíveis - retroativamente aniquilassem a pretensão persecutória do Estado, que não ficou inerte. Por esta razão considerou necessária a irretroatividade do novo regramento prescricional, sob pena de grave ofensa à estabilidade jurídica.

A prescrição, dessa forma, é uma proteção contra a inércia e o arbítrio estatal na pretensão de impor restrições substanciais à liberdade individual (retirando a constante ameaça da espada de Dâmocles), a fim de se assegurar a duração razoável do processo.

Nesta linha, cita Caio Mário da Silva Pereira<sup>142</sup> e Humberto Theodoro Júnior<sup>143</sup>, bem como a jurisprudência da Primeira Turma do STF, que já se manifestou reiteradamente que “se o Estado não está inerte, há necessidade de se interromper a prescrição para o cumprimento do devido processo legal.”<sup>144</sup> Assim também se posicionou o Procurador Geral da República em parecer nos autos do ARE:

---

<sup>142</sup> “A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.” PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil, 1º Vol., p. 435; CAVALCANTI, José Paulo. Direito Civil: escritos diversos. Rio de Janeiro: Forense, 1983. In: <https://jus.com.br/artigos/38201/aspectos-gerais-da-prescricao/2> Acesso em: 11 nov 20224; AMARAL, Francisco. Direito Civil. Introdução. Rio de Janeiro: Renovar. 2008. 7ª ed., p. 596.

<sup>143</sup> “Somente assim se evitará o risco do absurdo de provocar a lei superveniente a surpresa de uma prescrição consumada retroativamente” THEODORO JÚNIOR, Humberto. Prescrição e Decadência. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 201-211.

<sup>144</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1210551 AgR, Red. p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, julgado em 20/08/2019, DJe de 15/4/2020; RE 1244519 AgR, Red. p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, DJe de 25/5/2020; RE 1243415 AgR-quarto, Rel. Roberto Barroso, DJe de 10/3/2020.

é ontológico ao conceito de prescrição uma inércia consciente, livre no cenário então vigente. Admitir que o prazo prescricional da pretensão sancionatória possa ter fluído em parâmetros absolutamente imprevisíveis ao tempo da prática dos atos desconstituídos iria de encontro às garantias constitucionais atinentes à segurança jurídica e violaria a essência da ideia de prescrição, que repousa sobre a noção de inércia do titular do direito<sup>145</sup>.

Conclui, dessa forma, que “a inércia nunca poderá ser caracterizada por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, passe a exigir o impossível, ou seja, que, retroativamente o poder público – que foi diligente e atuou dentro dos prazos à época existentes – cumpra algo até então inexistente”.

## **2.2. Votos dos Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Luiz Fux:**

Acompanharam o Ministro relator Alexandre de Moraes, quanto à aplicação imediata da supressão da modalidade culposa de improbidade, embora com fundamentações diversas, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Luiz Fux.

O Ministro André Mendonça foi favorável à retroatividade benéfica da *abolitio illicitus* do art. 10 da LIA, inclusive aos casos já transitados em julgado, vislumbrando a sua revisão mediante aplicação de ação rescisória com base no art. 525, §§12 a 15 do CPC, em razão de não enxergar tamanha diferenciação entre a principiologia do Direito Penal e a do Direito Administrativo Sancionador.

Com relação ao novo regime prescricional (tanto com relação à prescrição geral, quanto intercorrente), pleiteou sua completa irretroatividade em proteção à confiança e à segurança jurídica, argumentando que uma lei futura não pode retroativamente alterar prazos de forma a punir o titular da pretensão persecutória que não agiu de forma inerte.

O Ministro Ricardo Lewandowski posicionou-se, em seu voto, inteiramente de acordo com o Ministro André Mendonça, tanto em relação à retroatividade benigna da abolição da improbidade culposa - inclusive quanto à possibilidade do uso de ação rescisória -, quanto à irretroatividade da reforma no regime prescricional. Não

---

<sup>145</sup> Manifestação do Procurador-geral da República em sede do ARE 843.989/PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, j. 8 de ago de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 24 nov 2024.

obstante, acabou curvando-se à vontade da maioria e acompanhando o voto do Ministro relator, Alexandre de Moraes.

Os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes pareceram concordar, na *ratio decidendi* de seus votos - muito embora tenham decidido de forma diversa em seus dispositivos -, que a lei 14.230/21 foi reativa aos excessos praticados sob a vigência do texto anterior da lei 8.429/92. Assim, concordam que a reforma de 2021 modificou a deontologia do regime de improbidade administrativa, de modo a enfatizar seu caráter sancionatório e repressivo, não puramente civil<sup>146</sup>.

Concordam, de tal modo, que a lei 8.429/92 não deve ser encarada como uma norma civil qualquer, visto que a ação civil de improbidade trata de um procedimento que integra o Direito Administrativo Sancionador, que por sua vez, aproxima-se mais do Direito Penal do que efetivamente das normas de direito privado<sup>147</sup>. Afirmam ser necessário, assim, buscar a racionalidade do sistema sancionatório, tendo em vista a unicidade do exercício do *jus puniendi* estatal.

Como o Ministro Gilmar Mendes ressalta, em seu voto, o debate em torno das alterações do regime de improbidade administrativa insere-se no contexto institucional de um país que luta não apenas contra a corrupção, mas também contra as "mazelas da infância do Estado Democrático de Direito", devendo-se privilegiar a proteção de direitos e garantias individuais frente aos arbítrios do Estado. Dessa forma, assevera que é necessário deixar de lado premissas questionáveis como a de rotular a reforma da LIA como um "liberou geral", tratando-se de questão para além da esfera moral<sup>148</sup>.

Salienta assim que é inequívoco que a ação de improbidade administrativa não se desdobra no campo penal. Contudo, não comunga do entendimento de que, a partir

---

<sup>146</sup> Teori Zavascki é muito citado por vários Ministros, com entendimento bem anterior à reforma da LIA de 2021 a respeito do caráter sancionatório da ação de improbidade: "o ponto de referência não é o de preservar ou recompor o patrimônio público ou os atos da administração (objetivo primordial da ação civil pública e da ação popular), mas sim, fundamentalmente, o de punir os responsáveis por atos de improbidade, (...) trata-se, portanto, de uma ação com caráter eminentemente repressivo, destinada, mais que a tutelar direitos, a aplicar penalidades." ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. Tutela dos direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. Revista dos Tribunais, 2007, p. 107.

<sup>147</sup> Reiteram que, apesar da relativa autonomia entre os ramos penal e do DAS, ambos possuem considerável similitude ontológica e principiológica, materializando-se no poder-dever de punir do Estado, com a potencialidade de apenar o jurisdicionado com sanções de natureza patrimonial, pessoal e funcional. OLIVEIRA, Ana Carolina. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador, 2012, p. 190.

<sup>148</sup> Neste sentido, cita Lênio Streck: "na Democracia, não é a moral que deve filtrar o Direito, e, sim, é o Direito que deve filtrar os juízos morais". STRECK, Lênio. **Precisamos falar sobre Direito e moral**. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2019, p. 11).

disto, possa-se concluir que a controvérsia estaria plenamente resolvida com a mera transposição de direitos e princípios do Direito Civil, pois o rigor da responsabilidade por improbidade o coloca em uma zona de penumbra interpretativa.

Distanciando-se um pouco dos demais Ministros, Gilmar Mendes, parece encarar o Direito Administrativo Sancionador como "autêntico sub-ramo do Direito Penal", identificando pequena diferença prática entre os institutos<sup>149</sup>, o que obrigaria a transposição dos princípios constitucionais penais ao DAS. Em seu voto, reitera que o princípio constitucional da retroatividade benigna (art. 5º, XXXVI) não deve ser interpretado de maneira restritiva, uma vez que diz respeito a direitos fundamentais<sup>150</sup>. Assim preceitua ainda que, no campo convencional, o art. 9º do Pacto de San José da Costa Rica também preconiza a retroatividade benigna e seu âmbito de incidência material recai sobre quaisquer normas sancionadoras, não apenas de caráter penal<sup>151</sup>.

Por essa razão, o Min. Gilmar Mendes vota a favor da retroatividade da norma mais benéfica - tanto da revogação da improbidade culposa, quanto da nova prescrição geral -, independentemente do trânsito em julgado, ressalvados os efeitos já exauridos da sentença condenatória e a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada na prática de ato doloso de improbidade. Com relação à prescrição intercorrente, considera-a irretroativa a processos deflagrados antes da lei 14.230/21, por reconhecer sua natureza processual. Assim, preceitua que o termo inicial da prescrição intercorrente relativa a processos já deflagrados antes da lei 14.230/21, é da data de sua publicação, 21 de outubro de 2021.

A visão do Ministro Gilmar Mendes, reconhecendo um caráter "quase-penal" ao regime da improbidade administrativa não é predominante entre os próprios

---

<sup>149</sup> Nessa linha, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) já estabeleceu entendimento, a partir do caso paradigmático Oztürk, em 1984, reconhecendo um sentido amplo de Direito Penal, que compreende o direito administrativo sancionador como um "autêntico subsistema" da ordem jurídico-penal. Dessa forma, determinados princípios do Direito Penal estenderiam-se ao DAS, como pertencente ao sistema penal em sentido lato. OLIVEIRA, Ana Carolina. **Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador**, 2012, p. 128.

<sup>150</sup> SCHLINK, Bernard.; PIEROTH, Bodo. **Direitos Fundamentais**. 2ª ed. IDP, 2019, p. 76-77.

<sup>151</sup> O Min. cita Rodrigo Bittencourt Mudrovitsch e Guilherme Pupe da Nóbrega com relação à interpretação adequada ao art. 9º da Convenção Americana de Direitos Humanos: "ao replicar o princípio da retroatividade benigna, não o cingiu à norma penal, de modo que, sabido ostentar a referida convenção *status* supralegal, sua dicção, sozinha, já haveria de se sobrepor à legislação infraconstitucional, particularmente no que concerne à interpretação sobre a extensão dos efeitos das alterações positivas." MUDROVITSCH, Rodrigo Bittencourt; Nóbrega, Guilherme Pupe de. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**: de acordo com a reforma da lei n. 14.230/21. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2022, p. 24.

ministros favoráveis à retroatividade benéfica, visto que tal entendimento põe em xeque a autonomia da tutela da probidade administrativa (art. 37, §4º, CF/88), bem como do próprio DAS. Além disso, pode-se também afirmar que tal compreensão, levada à risca, ofenderia à própria fragmentariedade do sistema penal. Assim se posiciona o Ministro Luiz Fux, que ressalta a importância de se ter cautela na transposição destes princípios, sob pena de desnaturação do ordenamento jurídico penal<sup>152</sup>.

Em seu voto, o Min. Fux salienta que o Poder Judiciário e os órgãos de controle não podem atuar aquém de suas funções no combate à improbidade administrativa, porém tampouco devem ir além do necessário e proporcional para preservar a probidade da Administração e a integridade do patrimônio público<sup>153</sup>. Dessa forma, reitera a necessidade de se encontrar o ponto ótimo na ponderação entre os riscos de uma atuação demasiadamente incisiva à punição dos agentes públicos e os perigos da leniência, capaz de estimular a prática de improbidade<sup>154</sup>.

Quanto à questão da intertemporalidade, o Ministro Fux reitera a natureza civil da tutela da probidade administrativa pela Constituição. E argumenta que a retroatividade benéfica do art. 5º, XL, da CRFB/88, restringe-se ao campo penal. Contudo, acompanha integralmente o voto do Min. relator, de modo que se posiciona favorável à aplicação imediata da revogação da modalidade culposa e à irretroatividade do regime prescricional.

O Ministro Nunes Marques apresentou fundamentação jurídica, em seu voto, bastante similar à do Min. Gilmar Mendes. Todavia, diferentemente deste, acredita não ser viável a aplicação retroativa da norma mais benéfica aos casos já transitados em julgado, tanto em relação à modalidade culposa, quanto ao novo regime prescricional. Assim, preceitua que para ambos os casos seria viável a aplicação

---

<sup>152</sup> "O ilícito penal encontra fundamento distinto do administrativo, especialmente em virtude do princípio da intervenção mínima inerente ao Direito Penal (...)" ARAÚJO, Valtter Shuenquener de; BRANCO, Thaís; COSTA, Vitor, **Transposição de institutos do direito penal para o direito administrativo sancionador**. *Questio Iuris*, Rio de Janeiro: vol. 13, nº 02, pp. 738-764, 2020.

<sup>153</sup> O Ministro Fux menciona, em seu voto, que inexistem estratégias aprioristicamente mais eficientes que as demais. Pelo contrário, compreende que, para se enfrentar a improbidade administrativa, a estratégia que melhor atenderá o interesse público deve ser mensurada em concreto e não em abstrato. BINENBOJM. Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo Ordenador. 3ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2021, p. 32-37. MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional econômico**: a intervenção do estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 36-38.

<sup>154</sup> CYRINO, André. **Legalidade administrativa de carne e osso**: uma reflexão diante do processo administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 2017, p. 200.

retroativa, desde que não se viole a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CRFB/88); conclusão esta que afirma se extrair da própria lógica do sistema constitucional e que já é de praxe em várias áreas do direito infraconstitucional<sup>155</sup>.

O Min. Ricardo Lewandowski, acompanhou inteiramente o voto do Min. relator, embora enfatizando o caráter sancionatório e não puramente civil da norma, concordando com o Min. Gilmar Mendes em sua *ratio decidendi*.

Já o Min. Dias Toffoli, indica o regime de improbidade administrativa como área integrante do Direito Público, o que atrairia a hermenêutica mais favorável ao particular frente ao Estado. Assim, também considera inoportuna a aplicação exclusiva de preceitos privados, visto que a improbidade administrativa não detém a mesma *ratio iuris* de uma relação privada, pelo desequilíbrio da relação, com a presença estatal.

Além disso, devido ao caráter repressivo das sanções previstas no art. 12 da LIA, o Ministro afasta sua natureza civil. E reitera que as alterações da lei 14.230/21, benéficas ao particular devem ser aplicáveis aos processos em curso ou em fase de execução de penas - tanto em relação à supressão da modalidade culposa do art. 10 da LIA, como ao novo regime prescricional como um todo.

### **2.3. Votos dos Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia:**

Os Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia votaram pela irretroatividade total das normas mais benéficas trazidas pela lei 14.230/21. Isto é, tanto com relação à revogação da improbidade culposa do art. 10 da LIA, quanto às alterações do regime prescricional do art. 23.

Como dito anteriormente, o Ministro Edson Fachin foi o primeiro a votar neste sentido, abrindo divergência ao voto do Ministro relator, Alexandre de Moraes, seguido pelos ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia. Argumentam que,

---

<sup>155</sup> O Min. Nunes Marques corrobora sua tese afirmando que esta aplicação retroativa benéfica - respeitada a coisa julgada - já se manifesta em várias áreas do Direito infraconstitucional, como, por exemplo, no Direito Tributário. Assim estabelece o **art. 106 do CTN**: "Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito: I - em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados; II - **tratando-se de ato não definitivamente julgado**: a) **quando deixe de defini-lo como infração**; b) **quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão**, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo; c) **quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo de sua prática.**"

em se tratando a improbidade administrativa de matéria civil, deve-se aplicar o princípio *tempus regit actum*, não concordando com a tese da não ultratividade defendida pelo relator. Assim, com a prática do ato de improbidade, haveria ocorrido a consumação deste sob a lei vigente à época.

Além disso, a Min. Cármen Lúcia reitera que a regra é o direito ser prospectivo e a retroatividade, excepcional. Nesta linha, o princípio da retroatividade benéfica (art. 5º, XL, da CRFB/88) deveria ser interpretado restritivamente, como norma de exceção.

Para o Ministro Luís Roberto Barroso, há ainda uma outra questão que obstaculiza a retroatividade benéfica no caso da tutela da probidade: o fato de, na vigência da redação anterior da lei 8.429/92, ser usual, dada sua natureza civil, que os demandante não especificassem bem o elemento anímico do ato - se era culpa ou dolo. Isto, a seu ver, geraria extrema insegurança jurídica no caso de eventual retroatividade benéfica, o que também a inviabilizaria.

#### **2.4. As teses fixadas no Tema 1.199**

Firmou-se assim a seguinte tese em sede de repercussão geral no ARE 843.989/PR:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Cumprido esclarecer que, muito embora a tese fixada, no *item 2*, do Tema 1.199, faça referência à "irretroatividade" da revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, na verdade, a tese que se sagrou vencedora, neste ponto, é a da retroatividade benéfica aos casos não transitados em julgado ou em fase de execução de penas.

A confusão na formulação do Tema se deu em razão de o Min. Alexandre de Moraes - autor do voto que delineou os contornos da primeira tese vencedora -, sozinho, entender que retroatividade ocorre apenas com o desfazimento da coisa julgada. Assim, para o ministro relator, o que os outros chamam de retroatividade benéfica - ainda que mitigada (sem incidência sobre a coisa julgada) - é, a seu ver, a aplicação não ultrativa da norma<sup>156</sup>.

Não obstante, os demais Ministros que votaram a favor da aplicação imediata da norma benéfica aos casos em curso - com exceção do Min. Alexandre de Moraes e Min. Luiz Fux - referiram-se ao termo retroatividade, logo, o mais correto é afirmar que, sim, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a aplicação retroativa da norma benéfica da revogação da modalidade culposa aos casos não transitados em julgado.

Quanto ao *item 4*, referente ao novo regime prescricional, a tese que se sagrou vitoriosa, de fato, se refere à irretroatividade. Ou seja, os novos marcos prescricionais - inclusive a prescrição intercorrente - aplicam-se tão somente a partir da publicação da lei.

---

<sup>156</sup> Inclusive, a tese proposta pelo Ministro Alexandre de Moraes, contava com a seguinte redação nos itens 2 e 3, **antes** de ser reformulada para a que está no Tema 1.199: "2. A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) **Aplicam-se os princípios da não ultra-atividade e tempus regit actum aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado**, em virtude de sua revogação expressa pela Lei 14.230/2021; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente." O Ministro relator sugeriu, ao final da votação, a retirada da expressão ultra-atividade da tese, tendo em vista que apenas ele pensava desta forma, no entanto, acabou mantendo a expressão irretroatividade no item 2.

### CAPÍTULO 3. A INCONSTITUCIONALIDADE DO MONOPÓLIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARA CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (ADIS 7.042 E 7.043)

Como já mencionado, muitas das alterações trazidas pela lei 14.230/21 à LIA sofreram impugnações perante o Supremo Tribunal Federal. Um desses questionamentos refere-se à legitimidade *ad causam* para a propositura da ação de improbidade administrativa (AIA) e para a celebração do acordo de não persecução civil (ANPC).

A lei 8.429/92, em seu texto original, estabelecia a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada<sup>157</sup>. A lei 14.230/21, todavia, alterou tal previsão, excluindo a legitimidade da entidade lesada e reconhecendo exclusivamente ao *parquet* a pertinência subjetiva para o ajuizamento da ação e para a celebração do acordo de não persecução civil (ANPC):

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei **será proposta pelo Ministério Público** e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil [...]

---

<sup>157</sup> Assim dispunha a redação do *caput* do art. 17 da LIA antes da reforma de 2021: "a ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público **ou pela pessoa jurídica interessada**, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar". Acerca de legitimidade concorrente e disjuntiva, lecionam Daniel Neves e Rafael Oliveira: "sendo dois os legitimados à propositura da ação de improbidade administrativa, e tratando-se de legitimidade concorrente e disjuntiva, é possível que haja a formação de um litisconsórcio entre eles, que pode ser tanto inicial como superveniente. Apesar de bastante incomum, é possível que o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada se reúnam para a propositura da ação, no que restaria configurado um litisconsórcio ativo inicial. Mais comum é a formação superveniente desse litisconsórcio quando a ação for proposta pelo Ministério Público e a ele se agregar a pessoa jurídica interessada. Como a legitimação para a propositura da ação de improbidade administrativa é concorrente e disjuntiva, admitir-se-á a propositura por qualquer um dos legitimados, não sendo necessária a formação de litisconsórcio. Há, portanto, típica hipótese de litisconsórcio facultativo, conforme já pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça." NEVES; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 188.

Desse modo, pela nova redação do dispositivo, a Fazenda Pública só poderia ingressar no processo judicial como interveniente, dependendo da presença do Ministério Público<sup>158</sup>. E, no caso das demandas já ajuizadas pelos entes públicos, antes da vigência da lei 14.230/21, previu a necessidade de o *parquet* manifestar interesse em seu prosseguimento, sob pena de extinção do processo. Sobre este ponto, lecionam os professores Daniel Neves e Rafael Oliveira:

segundo o art. 3º, *caput*, da Lei 14.230/2021, no prazo de 1 ano a partir da data de publicação da Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso. Ou seja, o Ministério Público, já estando no processo como fiscal da ordem jurídica, deverá requerer sua recolocação como autor da demanda, sob pena de extinção terminativa do processo. Não significa, entretanto, que as pessoas jurídicas interessadas ainda tenham legitimidade para conduzir os processos por um ano, porque o § 1º do dispositivo comentado prevê que nesse prazo de 1 ano o processo ficará suspenso, à espera da manifestação do Ministério Público. A pessoa jurídica, portanto, não poderá praticar atos, salvo os urgentes, durante o período de suspensão, até que o Ministério Público se manifeste pela continuidade do processo<sup>159</sup>.

Em razão dessa supressão, foram propostas as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) 7.042<sup>160</sup> e 7.043<sup>161</sup> pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), respectivamente, que alegam que a nova redação da lei 8.429/92 extirpou indevidamente prerrogativa dos entes públicos lesados, impedindo o exercício de seu dever-poder de zelar pela moralidade na Administração e de conservar o patrimônio público.

Mas não apenas isto. A lei 14.230/21 também instituiu, no §20 do art. 17 da LIA, a obrigação de a assessoria jurídica parecerista defender judicialmente o agente que, ao agir conforme sua orientação, for acusado de improbidade administrativa:

---

<sup>158</sup> É o que se extrai do §14 do art. 17 da LIA: "§ 14. Sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)"

<sup>159</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 172.

<sup>160</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7042/DF. Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 31.08.22.

<sup>161</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7043/DF. Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 31.08.22.

§ 20. A assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

Neste ponto, especificamente em sede da ADI 7.042, argumenta-se que o dispositivo apresenta inconstitucionalidade formal, por carecer à União a competência para legislar sobre as competências dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Requerendo-se que, no mínimo, seja realizada interpretação conforme à Constituição de forma a restringir sua aplicação somente ao âmbito federal.

A seguir será discorrido a respeito do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, em sede do julgamento conjunto das ADIs 7.042 e 7.043, sobre estes dois pontos: (i) a questão da legitimidade *ad causam* para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa e para a celebração do acordo de não persecução civil e acerca da (ii) representação judicial da assessoria jurídica parecerista em favor de administrador acusado de improbidade.

### **3.1. A manutenção da legitimidade ativa concorrente e disjuntiva do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa (AIA) e para a celebração do acordo de não persecução civil (ANPC)**

No julgamento das ADIs mencionadas, em seu voto, o relator, Ministro Alexandre de Moraes, concordou com o pleito das Associações demandantes quanto à inconstitucionalidade da exclusão da legitimidade ativa das entidades lesadas, considerando-a uma injustificada afronta à autonomia da Advocacia Pública - transformada em mera coadjuvante na tutela do patrimônio público e da moralidade.

Além disso, reconheceu que a criação de um monopólio do Ministério Público na tutela da probidade administrativa, configura grave retrocesso, dada à ineficiência que traria ao sistema. Reitera que não está em questão a legitimidade *ad causam* do Ministério Público para a propositura da AIA, que advém de suas prerrogativas

institucionais, com base no art. 129, III, da Constituição<sup>162</sup>; bem como, por força do próprio art. 17, *caput*, da LIA, que sempre previu o Ministério Público como autor da ação de improbidade - sendo inclusive o titular do maior contingente de ações<sup>163</sup>.

Não obstante, tendo em vista que o §1º, do art. 129, da Constituição dispõe expressamente que "a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses", o Ministro compreende que apenas no âmbito da ação penal pública é possível a legitimação ativa privativa do órgão ministerial (art. 129, I, CRFB/88)<sup>164</sup>. De modo que, na área cível, esta exclusividade seria inviável, devendo necessariamente haver concorrência com outros legitimados ativos, que também devem poder assumir o *jus postulandi*. Neste sentido, cita o ex-promotor de justiça e advogado, Hugo Nigro Mazzilli:

Enquanto em matéria penal tem o Ministério Público privatividade na promoção da ação penal pública, na área cível o próprio constituinte vedou que o Ministério Público detivesse legitimação exclusiva para as ações cíveis das quais cuida o art. 129 da CF. Assim, o Ministério Público não tem legitimação exclusiva para as ações civis públicas, ações diretas de inconstitucionalidade ou representações interventivas: em todos esses casos, sua legitimação será concorrente e disjuntiva com outros legitimados<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, DF: Brasília. "Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;" O Supremo Tribunal Federal já reconheceu diversas vezes o dever do Ministério Público na tutela do patrimônio público e social: RE 1.010.819, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Redator do Acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 29/09/2021; RE 605.553, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 12/2/2020; RE 409.356, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 29/07/2020; RE 643.978, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2019; RE 629.840 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, 1ª Turma, DJe de 28/08/2015; AI 698.478, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, decisão monocrática, DJe de 28/05/2012; RE 586.705 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, 2ª Turma, DJe de 08/09/2011; AI 737.104 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, 1ª Turma, DJe de 17/11/2011.

<sup>163</sup> Conforme dados de pesquisa realizada, no âmbito do CNJ, o maior demandante da AIA ainda é o Ministério Público. Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida. [et al.]. – Brasília: *Conselho Nacional de Justiça*, 2015, p. 25.

<sup>164</sup> Ainda assim, é assegurada à vítima a ação penal de iniciativa particular, subsidiária à pública, se esta não for intentada no prazo legal (art. 5º, LIX, CRFB/88).

<sup>165</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público no Estatuto da Criança e do Adolescente**. Revista Jurídica, nov. 1992, p. 181.

Exatamente por essa razão, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a legitimidade ativa da Defensoria Pública, em sede da ADI 3.943<sup>166</sup>, para a propositura de ação civil pública<sup>167</sup>.

Dessa forma, embora o relator reconheça que o texto constitucional confere certa margem de conformação ao legislador infraconstitucional na definição dos legitimados para AIA, infere que seu teor revela um comando impeditivo à exclusividade do Ministério Público nas ações civis - como no caso da ação de improbidade administrativa, de caráter não penal (art. 37, §4º, CRFB/88)<sup>168</sup>. Por isso, a fim de se assegurar a coerência e racionalidade do sistema, é imperativa a manutenção da legitimidade da pessoa jurídica interessada.

Ademais, o Ministro salienta a diferença existente entre a natureza da legitimidade do Ministério Público, daquela do ente lesado, para a propositura da ação de improbidade. Enquanto a primeira é extraordinária - em que o *parquet* atua como um substituto processual - , reitera que a da entidade lesada detém natureza ordinária - uma vez que age em nome próprio, em defesa de seus interesses (arts. 23, I, CRFB/88). Por esta razão, a lei 14.230/21, ao impedir a atuação direta da pessoa interessada, estaria aniquilando seu direito de acesso à justiça (art. 5º, XXXVI,

---

<sup>166</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3943, Min. Rel. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 06/08/2015.

<sup>167</sup> Sobre este ponto, esclarece o voto da Min. Cármen Lúcia por ocasião da ADI 3.943: “desde o advento da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), passando-se pela promulgação da Constituição, até a presente data, não foram poucas as leis aprovadas com o objetivo de regulamentar as chamadas ações civis públicas voltadas para a tutela de direitos transindividuais e individuais homogêneos (Lei n. 7.853/1979 – pessoas com deficiências; Lei n. 8.069/1990 – crianças e adolescentes; Lei n. 8.078/1990 – consumidores; Lei n. 8.429/1992 – probidade da administração; Lei n. 8.884/1994 – da ordem econômica; e Lei n. 10.741/2003 – interesses das pessoas idosas). A percepção de que essas leis não seriam aplicadas sem que as medidas nelas previstas pudessem ser tomadas e exigidas por quem de direito justificou o movimento de ampliação do rol de legitimados [...]. De se indagar a quem interessaria o alijamento da Defensoria Pública do espaço constitucional-democrático do processo coletivo. A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública? [...]. A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito. [...] Não fosse suficiente a ausência de vedação constitucional [...], inexistente também, na Constituição brasileira, norma a assegurar exclusividade, em favor do Ministério Público, para o ajuizamento de ação civil pública. [...] Da leitura do art. 129 da Constituição da República não é possível extrair do Ministério Público a exclusividade para o ajuizamento da ação civil pública. Contrariamente, o § 1º daquele dispositivo constitucional contém autorização expressa para que, nos termos da Constituição da República e da legislação vigente, terceiros possam ajuizar as ações cíveis previstas no artigo.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3943, Min. Rel. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 06/08/2015.

<sup>168</sup> O Min. Alexandre de Moraes, aqui, assim como no voto analisado no capítulo 2 desta monografia, referente ao ARE 843.989/PR, salienta o fato de não reconhecer no art. 17-D qualquer potencial em excluir a natureza civil da ação de improbidade.

CRFB/88), representando injustificável obstáculo ao exercício da competência comum dos entes federativos na proteção de seu patrimônio.

Assim também se posicionou o Procurador-geral da República, que manifestou-se no sentido de haver um claro vetor constitucional em prol da ampliação (e não da restrição) da legitimidade ativa para as ACPs, ressaltando que, no caso de legitimidade extraordinária, a lei pode até alterar os legitimados - ora estendendo muito, ora estendendo pouco -, pois "ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico"; mas, no caso de legitimação ordinária - como seria a dos entes lesados por ato de improbidade -, é insuscetível de restrição, decorrendo do próprio direito fundamental de acesso à Justiça.

Quanto a esta tese, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes mostraram-se contrários, afirmando que a exclusão da legitimidade ativa da pessoa jurídica interessada para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa apenas representaria uma violação ao acesso à justiça da entidade estritamente no caso do impedimento do pleito pela reparação civil dos danos causados. Argumentam que o mesmo não ocorre no caso das sanções, de modo que não há óbice à exclusividade do órgão ministerial, reconhecendo, neste ponto, a plena liberdade de conformação do legislador.

Uma vez assegurado o ressarcimento, entendem que, por si só, isto já garante suficientemente o acesso à justiça dos entes lesados. Para o Min. Nunes Marques o ente lesado teria a pretensão de ressarcimento civil como legitimado ordinário, não obstante, com relação às sanções do art. 12 da LIA, seria legitimado extraordinário, tal como o Ministério Público - visto que não é "sua" a titularidade do direito de punir, mas uma consequência do poder extroverso do Estado visando a pacificação social.

Ademais, defendem que o art. 129. §1º da Constituição não traz vedação à exclusividade ministerial, mas tão somente o não impedimento de que terceiros sejam legitimados, desde que a lei assim discorra; de modo que, se a atual redação da LIA excluiu a possibilidade do ente lesado pleitear as sanções por improbidade isto seria plenamente válido.

Não obstante, o posicionamento da maioria dos Ministros é atinente ao do relator, Alexandre de Moraes, de que, em prol da efetividade do combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no âmbito da Administração, deve-se priorizar a atuação de todos os atores constitucionalmente institucionalizados, o que inclui,

necessariamente os entes diretamente atingidos pela conduta ímproba e, conseqüentemente, dos agentes incumbidos à sua representação. Bem como a respeito da vocação da Constituição pela ampliação do rol de legitimados pela leitura do art. 129, §1º.

O Ministro Alexandre, em seu voto, também refuta os argumentos utilizados pelo Senado Federal (também arguidos pelos Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes) em prol da manutenção da legitimidade exclusiva do Ministério Público a fim de se reduzir os riscos de ações temerárias. Para isto, o relator destaca que já existem múltiplos instrumentos na lei:

não cabe ao legislador avaliar *a priori* e em abstrato a temeridade de determinada demanda segundo o critério da autoria, que nada diz a respeito da sua viabilidade. A filtragem que se pretende ver realizada é função precípua do Poder Judiciário, e só pode ser efetivamente exercida no caso concreto. Nesse quesito, a Lei 8.429/1992 é pródiga na previsão de filtros contra o exercício imprudente do direito de ação, merecendo destaque, no ponto, a viabilidade da rejeição do pedido inicial “quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado” (art. 17, § 6º-B, incluído pela Lei 14.230/2021); a possibilidade de, oferecida a contestação, o juiz proceder ao imediato “julgamento conforme o estado do processo, observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade” (art. 17, § 10-B, I, incluído pela Lei 14.230/2021); e a determinação de que “em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente” (art. 17, § 11, redação dada pela Lei 12.230/2021).

Pelo contrário, assevera que o monopólio é que tende à corrupção e à ineficiência. Neste ponto, o Min. André Mendonça corrobora seu voto, citando Robert Klitgaard<sup>169</sup>, de acordo com o qual a criação de um monopólio, em qualquer atividade, tem o potencial de (i) gerar ineficiência no exercício desta atividade; (ii) aumentar o risco de cooptação de agentes; (iii) aumentar o risco de abuso no exercício do poder.

O Ministro André Mendonça também argumenta que, pela teoria dos poderes implícitos, muito empregada pela Suprema Corte<sup>170</sup>, deve-se extrair que, se há um dever expresso na Constituição, direcionado aos órgãos e entidades da Administração

---

<sup>169</sup> KLITGAARD, Robert. **Controlling corruption**. University of California Press, 1988, p. 47, 69 e 75.

<sup>170</sup> Sob a égide desta doutrina, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu: (i) a competência implícita do Tribunal de Contas da União para o deferimento de medidas cautelares de urgência (MS nº 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 19/11/2003, p. 19/03/2014); (ii) a existência de poderes investigatórios pelo Ministério Público (RE nº 593.727/MG, Rel. Min. Cezar Peluso; Red. do Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 14/05/2015, p. 08/09/2015); e, mais recentemente, (iii) a prerrogativa de requisição das defensorias públicas (ADI nº 6.875/RN, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 21/02/2022, p. 17/03/2022).

Pública ao combate à improbidade (art. 37, §4º), há também que se presumir que são atribuídos a ela meios para isto, de modo a garantir sua eficácia<sup>171</sup>.

Dessa forma, o entendimento da Suprema Corte firmou-se pela inconstitucionalidade da exclusividade do Ministério Público no ajuizamento da ação de improbidade, bem como para a celebração de acordo de não persecução civil, dando-se interpretação conforme (sem redução de texto), de modo a ripristinar a legitimidade concorrente e disjuntiva do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada em prol da tutela da probidade administrativa.

Com efeito, o art. 3º da Lei nº 14.230/21 foi declarado inconstitucional e o art. 17, *caput* e §§ 6º-A e 10-C, assim como o art. 17-B, *caput* e §§ 5º e 7º da lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei 14.230/2021, declarados parcialmente inconstitucionais, sem redução de texto. Acompanharam o Ministro relator, os ministros André Mendonça, Luís Roberto Barroso, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Edson Fachin, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski.

Votaram de forma divergente os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, para assentar a constitucionalidade da legitimidade exclusiva do Ministério Público, atribuindo-lhes interpretação conforme de maneira a reconhecer, quando existir prejuízo ao erário, a subsistência de legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, para a propositura das ações de improbidade voltadas ao ressarcimento e para a celebração de acordos de não persecução que visem exclusivamente à restituição ao erário.

### **3.2. A não obrigatoriedade da representação judicial da assessoria jurídica parecerista em favor do administrador público acusado de improbidade**

No que tange ao disposto no art. 17, §20 da LIA, quanto à vinculação das assessorias jurídicas que emitiram parecer atestando a legalidade prévia de atos

---

<sup>171</sup> Sobre este ponto, cita-se a explicação de Rui Barbosa a respeito da abordagem da teoria dos poderes implícitos de John Marshall, Willoughby, James Madison e João Barbalho: "Não são as Constituições enumerações das faculdades atribuídas aos poderes dos Estados. Traçam elas uma figura geral do regime, dos seus caracteres capitais, enumeram as atribuições principais de cada ramo da soberania nacional e deixam à interpretação e ao critério de cada um dos poderes constituídos, no uso dessas funções, a escolha dos meios e instrumentos com que os tem de exercer a cada atribuição conferida. A cada um dos órgãos da soberania nacional do nosso regime, corresponde, implicitamente, mas inegavelmente, o direito ao uso dos meios necessários, dos instrumentos convenientes ao bom desempenho da missão que lhe é conferida." BARBOSA, Rui. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, vol. I, coord. PIREZ, Homero. Saraiva, 1932, pp. 203-225.

administrativos à representação judicial do administrador público, até o trânsito em julgado, os Ministros, em maioria, decidiram, acompanhando o Ministro relator, que a irresignação da ANAPE merecia prosperar.

O Ministro Alexandre de Moraes reconheceu haver, sob o aspecto formal, potencial lesivo, na norma em questão, capaz de corroer a repartição de competências que materializam o federalismo brasileiro. Dessa forma, entendeu que, ao estabelecer a obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público, a lei 14.230/21 ofendeu a autonomia dos Estados membros, que titularizam o poder de auto-organização quanto à disposição de suas estruturas e à atribuição dos órgãos das Advocacias Públicas respectiva.

Assim também se posicionou o Ministro Luís Roberto Barroso, que argumentou pela inconstitucionalidade formal do dispositivo por tratar, em lei federal, de regras que dizem respeito à organização estadual e distrital administrativa, não devendo haver imposição vertical de uma regra única.

Já os Ministros André Mendonça e Nunes Marques não consideram haver uma violação formal à Constituição, mas material. Ambos reiteram que a legitimidade é questão atinente ao Direito Processual, por esta razão comportaria competência legislativa exclusiva da União com base no art. 22, I, CRFB/88. Não obstante, tendo por base a natureza aberta da causa de pedir em sede de controle abstrato de constitucionalidade, pugnam pela inconstitucionalidade material do dispositivo.

Reconhecem que a imputação de vinculação automática a uma competência atípica da advocacia pública à defesa do administrador público constituiria afronta aos arts. 131 e 132 da Constituição de 1988. O Ministro André Mendonça, nesta defesa, argumenta no sentido de que o teor da norma traz uma responsabilização camuflada do parecerista, fortemente rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>172</sup>.

O Ministro Nunes Marques, embora concorde com o Min. André Mendonça no que tange a existência de um vício material (e não formal), enfatiza não reconhecer obstáculo algum à representação judicial do administrador público, réu de improbidade, pela assessoria jurídica parecerista. Muito pelo contrário, defende que “por coerência, o órgão jurídico que predisse a legalidade do ato administrativo tem o dever ético e jurídico de sustentar este entendimento em juízo, o que apenas indiretamente beneficiará o acusado da prática de improbidade.”

---

<sup>172</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 35.196-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 12.11.2019.

Não obstante, considera que o teor vinculativo da norma estipulando um direito subjetivo do agente que responde por improbidade administrativa de ter sua defesa patrocinada pela advocacia pública não se coaduna ao texto constitucional, que não prevê esta como uma de suas prerrogativas. Por tal razão, tanto o Min. Nunes Marques, como André Mendonça e Gilmar Mendes acompanham o relator para dar interpretação conforme à Constituição no sentido de que não há vedação para que a lei autorize a representação judicial do administrador público, mas que ela não é automática.

Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes ressalta ainda que os efeitos decorrentes da aplicação da norma poderiam acarretar a ocorrência de cenários de contradição insolúvel, em que um mesmo órgão legitimado para a propositura de ação por improbidade administrativa estaria obrigado a contradizê-la em juízo (dada a repristinação da legitimidade do ente lesado), o que poderia acarretar o desprestígio da defesa do interesse público e da atuação da advocacia estatal.

Assim, os Ministros, como um todo, acompanham o relator pela não obrigatoriedade na representação judicial da assessoria jurídica parecerista em favor do administrador acusado (arts. 131 e 132 da CRFB/88), dando interpretação conforme (sem redução de texto) ao dispositivo impugnado.

## **CAPÍTULO 4. A MEDIDA CAUTELAR NA ADI 7.236 E OUTRAS POSSÍVEIS CONTENÇÕES À LEI 14.230/21:**

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 7.236<sup>173</sup>, com pedido de medida liminar, contra os seguintes dispositivos da lei 8.429/92, alterados pela lei 14.230/21: **i)** art. 1º, §§1º, 2º e 3º e art.10; **ii)** art.1º, §8º; **iii)** art.12, §1º; **iv)** art.12, §10; **v)** art.17-B, §3º; **vi)** art. 21, §4º; **vii)** art. 23, *caput* e §4º, incisos II a V e §5º; **viii)** art. 23-C, *caput*; **ix)** art.11, *caput*, incisos I e II; **x)** art.12, incisos I, II e III, e §§4º, 9º e parágrafo único do art.18-A e **xi)** art.17, §§10-C, 10-D e inciso I do §10-F. Alega haver ofensa à Constituição Federal (arts. 14, §9º; 37, §4º; e 127, §§1º e 2º), com base no princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, no direito fundamental do povo ao governo honesto e na vedação ao retrocesso e à proteção deficiente.

Grandes pontos da reforma da LIA pela lei 14.230/21 estão em discussão em sede desta ADI, que tem o condão de conter drasticamente seu teor, caso seus pedidos - ainda que em parte - sejam julgados procedentes. O Ministro Alexandre de Moraes, relator da ação, suspendeu monocraticamente, em Medida Cautelar, parcela das alterações impugnadas, que serão a seguir trabalhadas. Parcela do pleito, contudo, restou prejudicada, no que se refere à supressão da modalidade culposa (art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º e art. 10), já fixada como legítima, em sede de repercussão geral, no Tema 1.199 - abordado no Capítulo 2.

De início, será abordada a liminar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes, a partir dos respectivos dispositivos suspensos da LIA; e, em seguida, os principais argumentos utilizados, pela CONAMP, para impugnar os demais trechos da lei, também objetos da ADI 7.236.

### **4.1. Dispositivos suspensos da lei 8.429/92 pela Medida Cautelar na ADI 7.236**

---

<sup>173</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7236. Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes (ainda em tramitação).

Foram então suspensos os seguintes dispositivos da lei 8.429/92, pelo relator do caso, Ministro Alexandre de Moraes, com base nos fundamentos a seguir expostos:

**(ii) art. 1º, §8º da LIA:**

§ 8º 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 prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)  
(Vide ADI 7236)

Neste ponto, o Ministro reconheceu que, embora o legislador estivesse bem intencionado, buscando afastar a condenação pelo chamado "delito hermenêutico", identificou no dispositivo uma cláusula demasiadamente aberta de impunidade. Afinal, toda a discussão por trás de sua posituação tinha por objetivo proteger o gestor de boa fé; de modo que a revogação da improbidade culposa, por si só, já concretizaria proteção suficiente para este fim.

Assim, atualmente, o Ministro enxerga o texto do §8º do art. 1º da LIA apenas como um mecanismo capaz de tornar o agente ímprobo completamente indene - bastaria invocar quaisquer precedentes, dos mais diversos tribunais existentes no país, para se esquivar da responsabilização pela lei 8.429/92:

a inovação legislativa em foco, ao invés de proteger o administrador que age de boa-fé, estaria fornecendo ao gestor ímprobo a ocasião de encontrar pretextos para afastar a aplicação correta da legislação administrativa.

Dessa forma, o relator suspendeu a eficácia do dispositivo, por entender que sua redação esvazia a efetividade da tutela da probidade administrativa, em afronta ao art. 37, §4º da CRFB/88.

**(iii) art. 12, §1º da LIA:**

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, 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, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)  
(Vide ADI 7236)

Ao analisar o §1º do art. 12 da LIA, o Ministro reconheceu que o legislador impôs excessiva restrição à sanção da perda da função pública - tida como uma das mais importantes, no âmbito da improbidade administrativa - o que acabaria por a fazer perder totalmente sua efetividade.

Por isso, considera o dispositivo inadequado e desproporcional, capaz de acarretar aberrações, como a de o agente que praticou improbidade, justamente para conseguir outra função, ser nesta mantida em função do texto da lei.

O relator infere, assim, que apesar de ser mencionada a possibilidade de, excepcionalmente, o magistrado estender essa perda de função a outros vínculos, considera que a inversão da lógica de algo que deveria ser a regra (a perda de qualquer função ocupada pelo agente) para uma excepcionalidade subverte a tutela da probidade, configurando claro retrocesso e proteção deficiente ao art. 37, §4º da CRFB/88.

Além disso, aduz que o dispositivo provocaria uma verdadeira “ciranda” de funções públicas, em que, antes do trânsito em julgado, o agente acusado de improbidade faria de tudo para mudar de função. E, por sua vez, tal rotatividade de cargos e funções também acarretaria a um tratamento diferenciado da legislação perante os agentes políticos e os agentes concursados, uma vez que os primeiros naturalmente mudam mais de funções do que os últimos. Assim, além de tudo, o dispositivo provocaria disparidade e falta de isonomia na aplicação da sanção em questão.

Por tais razões, o Ministro relator suspendeu os efeitos do dispositivo, por entender haver inconstitucionalidade em face do art. 37, §4º da Constituição de 1988, constituindo proteção deficiente à probidade ao eximir determinados agentes da aplicação da sanção tão somente em razão da eventual troca de função ou da própria demora no julgamento da causa - que inclusive pode se dar em prol do pleno e regular exercício do direito de defesa pelo acusado.

**(iv) art. 12, §10 da LIA:**

§ 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)

Tal dispositivo prevê uma espécie de detração do tempo de suspensão dos direitos políticos (da decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória). O Ministro Alexandre de Moraes considerou tal detração, contudo, inviável, reiterando que a suspensão dos direitos políticos em razão da prática de improbidade administrativa não se confunde com a previsão de inelegibilidade do art. 1º, I, I da LC 64/90.

A inelegibilidade por decisão colegiada condenatória de improbidade é prevista pela Lei da Ficha Limpa, com fundamento no art. 14, §9º, da CRFB/88, e não detém caráter sancionatório, incidindo somente sobre a capacidade eleitoral passiva. Já a sanção de suspensão dos direitos políticos, prevista na LIA, tem por base o art. 37, §4º da Constituição e é de fato uma punição, afetando tanto a capacidade eleitoral passiva, quanto a ativa.

Assim, dada as diferentes naturezas e efeitos dos dispositivos, o Ministro relator considerou inviável e inadequada a formação de “bancos de créditos” de tempo de suspensão de direitos políticos. Por tal razão, suspendeu a eficácia do dispositivo em sede da Medida Cautelar.

**(v) art. 17-B, §3º da LIA:**

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)

Quanto à previsão de obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas competente, instituída pelo art. 17-B, §3º, o relator entende que a norma condiciona o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação das Cortes de Contas, configurando interferência indevida à sua autonomia funcional, em violação aos arts. 127 e 128 da Constituição Federal.

Bem como, inferiu violação à atividade jurisdicional, uma vez que obstaculiza a sua atuação à espera de manifestação dos Tribunais de Contas. Assim, o magistrado não poderia nem mesmo homologar acordo de não persecução civil sem a oitiva deste, o que poderia inclusive atrasar o andamento do processo, levando a sua prescrição. Neste ponto, o Ministro menciona que determinadas resoluções de Tribunais de Contas de vários Estados já estavam tentando postergar o prazo previsto no dispositivo, o que recrudesceria ainda mais este cenário.

Portanto, o Ministro assevera que tal redação constitui uma quebra de sistema, ferindo a independência da atuação jurisdicional, que não se vincula ao entendimento das Cortes de Contas - como o próprio art. 21, II, da LIA, dispõe, a aplicação das sanções previstas na lei independem “da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas”.

Pelas razões expostas, o Ministro achou oportuno suspender também a eficácia do dispositivo em questão.

**(vi) art. 21, §4º da LIA:**

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)

O §4º do art. 21 da LIA configura a comunicabilidade de todas as hipóteses de sentença absolutória penal, desde que confirmada por decisão colegiada. Para o relator, esta premissa viola a independência de instâncias, prevista na Constituição (no próprio art. 37, §4º) entre as esferas da improbidade administrativa (de jurisdição cível) e penal. Assim, preceitua que as nuances existentes no âmbito da tipicidade por improbidade administrativa e penal admitem conclusões independentes em ambas as searas, exceto nos casos de vinculação já previstos no Código de Processo Penal (arts. 65, 66 e 386, I e IV) e no Código Civil (art. 935).

Apesar da lei de improbidade administrativa - alterada pela lei 14.230/21 -, ser uma lei federal, assim como o CPP e o CC, em razão da lógica da separação de instâncias, advinda da Constituição, não poderia revogar o disposto nestas leis, mas, no máximo, se adequar a elas. Por esta razão suspendeu sua eficácia.

**(viii) art. 23-C da LIA:**

Art. 23-C. Atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)  
(Vide ADI 7236)

O art. 23-C da LIA pretendeu afastar a incidência da lei 8.429/92 no caso dos partidos políticos. Mas, como recebem recursos de natureza predominantemente pública, provenientes do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos

Políticos - Fundo Partidário (art. 38 da lei 9.096/95), o Ministro entendeu que a descaracterização da eventual aplicação das sanções por ato de improbidade contradiz o §4º do art. 37 da CRFB/88, bem como o princípio da isonomia.

Assim, conferiu liminarmente interpretação conforme ao art. 23-C da LIA, no sentido de que os atos que ensejam enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da lei de improbidade administrativa.

#### **4.2. Outros dispositivos impugnados pela ADI 7.236 e possíveis contenções à reforma da lei 14.230/21**

Como mencionado, a CONAMP impugnou múltiplos dispositivos da lei 8.429/92, alterados e acrescidos pela lei 14.230/21. Para além daqueles suspensos pela medida cautelar do Ministro Alexandre de Moraes, ainda serão discutidos, quando do julgamento da ADI 7.236/DF, outros dispositivos, quais sejam: **i)** art. 1º, §§1º, 2º e 3º e art.10; **vii)** art. 23, *caput* e §4º, incisos II a V e §5º; **viii)** art.23-C, *caput*; **ix)** art.11, *caput*, incisos I e II; **x)** art.12, incisos I, II e III, e §§4º, 9º e 10; **xi)** parágrafo único do art.18-A e **xii)** art.17, §§10-C, 10-D e inciso I do §10-F, da lei federal 8.429/92.

No que tange ao art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º e ao art. 10, como já mencionado, a CONAMP impugnou a supressão da modalidade culposa, inferindo ser uma violação ao art. 37, §6º, impedindo a responsabilização de agentes públicos por culpa grave ou erro grosseiro. Mas o relator considerou a matéria prejudicada, em razão do julgamento da questão no ARE 843.989, com tese já fixada sobre a questão no Tema 1.199, sendo legítima a revogação da improbidade culposa.

Não obstante, ainda estão em discussão os dispositivos a seguir:

#### **(vii) art .23, caput e §4º, incisos II a V e §5º da LIA:**

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, **contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.**  
(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se:  
(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no **caput** deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Como abordado no Capítulo 1, a lei 14.230/21 alterou profundamente o regime prescricional da LIA. Antes, o termo inicial do prazo de prescrição se dava, majoritariamente, a partir da saída do agente público da função exercida por ocasião da prática do ato de improbidade. Atualmente, o termo inicial passou a ser único - a contar da data do fato - deixando-se de aplicar a teoria da *actio nata*, amplamente reconhecida pelo STJ<sup>174</sup>.

Sobre este ponto, a CONAMP aduz que a mudança no termo inicial de contagem representa proteção deficiente à probidade e à proteção do patrimônio público, assim como violação ao interesse público, incidindo negativamente sobre a legitimidade do Ministério Público para a propositura das ações de improbidade.

Além disso, foram acrescentados os §§ 4º e 5º ao art. 23, que introduziram a prescrição intercorrente e diversas hipóteses de interrupção, as quais não contemplam a ocorrência de decisões absolutórias em quaisquer das instâncias judiciais. Assim, no caso de absolvição de um réu de improbidade, em dada instância, não há qualquer previsão de interrupção do lapso prescricional, de modo que resta muito pouco tempo para qualquer recurso do órgão persecutório, violando-se a duração razoável do processo e, novamente, configurando-se proteção deficiente à probidade administrativa.

Reiteram que a omissão legislativa quanto à interrupção prescricional diante de decisão absolutória apenas reforça a inconstitucionalidade do dispositivo, quando deixa de aplicar de modo equânime todos os incidentes ou fases do processo,

---

<sup>174</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp. 999.324, Primeira Turma, relator Ministro LUIZ FUX, data de julgamento: 26.10.2010.

estabelecendo-se clara disparidade de armas, em ofensa ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB/88) . Argumentam assim que é natural e imprescindível que haja um tempo mínimo hábil para que o processo chegue a seu fim e que a lei 14.230/21, na prática, extirpou o direito recursal da parte autora da ação de improbidade, que não terá como reverter tempestivamente a situação da absolvição, com a inevitável prescrição.

Assim, a CONAMP destaca como a atual redação dos dispositivos não se coaduna com a realidade processual e estrutural do sistema judiciário brasileiro, no qual, dificilmente, um processo tem sua tramitação integral, até o trânsito em julgado, no prazo por ela previsto de 4 anos - já que interrompida a prescrição com o ajuizamento da ação de improbidade, recomeça a correr pela metade. Afinal, de acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), um processo cível tende a levar, em média, 5 anos<sup>175</sup>.

A associação requer, portanto, que o termo *a quo* do prazo prescricional seja restringido, pelo Supremo Tribunal Federal, de modo a atingir somente os casos em que haja efetiva constatação da inércia do autor da ação, conferindo-se, dessa forma, a proteção devida à probidade administrativa (art. 37, §4º, CRFB/99) e, inclusive, o direito fundamental do acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, CRFB/88).

**(ix) art.11, caput, incisos I e II da LIA:**

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: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

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

I - ~~(revogado);~~ (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

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

II - ~~(revogado);~~ (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

<sup>175</sup>Os dados do CNJ podem ser encontrados no site a seguir: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/02/0c9f103a34c38f5b1e8f086ee100809d.pdf> Acesso em: 5 nov 2024.

Como também discorrido no Capítulo 1, o art. 11 da LIA sofreu significativas alterações, reformulando-se completamente a lógica do dispositivo. Seus incisos passaram a ser *numerus clausus*, além de sofrerem redução. A CONAMP impugna tanto a taxatividade do rol de incisos, quanto à revogação dos incisos I e II do artigo.

Reitera que, apesar das críticas direcionadas à subsidiariedade do dispositivo, desempenhava um papel essencial à tutela da probidade administrativa, conferindo força normativa à Constituição. Afirmam assim que a restrição do alcance do dispositivo feriu gravemente os princípios da segurança jurídica, da proibição de retrocesso e da vedação à proteção deficiente.

Aduzem que, a prevalecer a referida alteração normativa, a conduta do agente público poderá configurar ilícito penal, mas não se tipificará como qualquer ato ímprobo, criando verdadeiro vácuo normativo e contradição axiológica. Infere que o art. 37, §4º, da Constituição consubstancia verdadeiro mandado de tipificação que vincula a atuação do legislador infraconstitucional. Não obstante, como é impossível exigir que o legislador consiga prever todas as possíveis condutas que merecem tipificação, a subsidiariedade do art. 11, de tipo aberto, viabilizava a proteção da probidade e, ao mesmo tempo, a intervenção mínima da seara penal.

Assim, a CONAMP reputa a reforma do dispositivo como um claro retrocesso e proteção deficiente à probidade administrativa, requerendo a declaração de inconstitucionalidade da alteração do *caput* do art. 11, bem como da revogação dos incisos I e II do dispositivo.

**(x) art.12, incisos I, II e III, e §§4º, 9º e parágrafo único do art.18-A da LIA:**

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e 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 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e 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 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e 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 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 18-A. (...)

Parágrafo único. As sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Tanto no caso das sanções por ato de improbidade por enriquecimento ilícito, quanto por dano ao erário (incisos I e II do artigo 12, respectivamente), embora tenha ocorrido um aumento do prazo máximo de suspensão de direitos políticos, suprimiu-se o patamar mínimo. A CONAMP alega que tal supressão pode acarretar situações injustas como prazos de suspensão de direitos políticos fixados em patamares inferiores a 1 ano ou até mesmo, em patamar ínfimo, de meses ou dias. Faz esta mesma crítica com relação à sanção de proibição de contratar, cuja redação original fixava prazo certo e a atual estabelece apenas prazo máximo, sem patamar mínimo.

Quanto ao inciso III do art. 12, referente às sanções aos atos de improbidade por violação principiológica, a nova redação reduziu consideravelmente o valor da multa civil e, novamente, não estipula prazo mínimo na proibição de contratar.

O §4º do dispositivo restringe a proibição de contratar ao ente público lesado, permitindo apenas excepcionalmente que o magistrado estenda esta proibição a outros entes. Neste ponto, a CONAMP reitera que tal disposição contraria a jurisprudência do STJ, tornando o que era regra em mera exceção, reduzindo o caráter pedagógico das sanções e permitindo que os outros entes públicos contratem com empresas reconhecidamente ímprobas.

Já o §9º do art. 12 condiciona a execução de todas as sanções ao trânsito em julgado de sentença condenatória, inclusive àquelas de caráter pecuniário. Assim, não mais se admite a execução provisória das penas de perda de bens ou valores acrescido ilicitamente, pagamento de multa, proibição de contratar com a Administração Pública ou receber benefícios/ incentivos fiscais ou creditícios - hipóteses em que, pela redação original da LIA, não havia que se aguardar o trânsito em julgado.

Por fim, a CONAMP também impugna a redação atual do parágrafo único do artigo 18-A, que limita as sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou receber incentivos fiscais e creditícios ao máximo de 20 anos.

Aduzem, de modo geral, que todos os dispositivos citados violam a tutela da probidade administrativa e a proporcionalidade das sanções, conferindo proteção deficiente ao art. 37, §4º da CRFB/88.

#### **(xi) art.17, §§10-C, 10-D e inciso I do §10-F da LIA:**

Art. 17 (...)

§ 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)  
(Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

§ 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

A nova redação dos dispositivos acima traz uma absoluta adstrição entre o postulado pelo demandante e o que deve ser decidido pelo juízo, impedindo o uso dos institutos da *emendatio libelli* e *mutatio libelli*<sup>176</sup>, comumente empregados no Direito Penal. De fato, de acordo com o princípio da congruência<sup>177</sup>, deve haver correlação entre o postulado pela parte autora e a decisão do magistrado, no entanto, tendo em vista que a ação de improbidade tem natureza civil e que, mesmo no Direito Penal - como *ultima ratio* - é viável o emprego destes institutos, a associação autora impugnou a desproporcionalidade de tal limitação ao exercício da atividade jurisdicional.

Afirma que a redação dos dispositivos deixa de observar o Direito Processual Civil, no que tange à máxima *iura novit curia*<sup>178</sup>, da qual se extrai que cabe às partes a descrição e delimitação dos fatos, ao passo que, ao juiz compete a subsunção destes fatos à norma jurídica - a despeito de diversa indicação prévia realizada pelos demandantes; também compreendida pelo brocardo latino *mihi factum dabo tibi ius*<sup>179</sup>.

Assim, a CONAMP reitera que a subsunção dos fatos à norma é um dos poderes-deveres do magistrado, não havendo margem para discricionariedade. Isto decorreria da própria obrigação das decisões judiciais estarem em sintonia ao direito vigente. Destacam que refutar o brocardo *iura novit curia* significa admitir que juízes

---

<sup>176</sup> Valter Shuenquener de Araújo explica a diferença entre os institutos da *emendatio libelli* e da *mutatio libelli* (previstos, respectivamente, nos arts. 383 e 384 do CPP): “no Direito Penal, a pena privativa de liberdade varia em razão do crime praticado. E, para a modificação do crime narrado na peça ministerial de denúncia, existem os institutos da *emendatio libelli* e *mutatio libelli*. Na *emendatio*, o juiz altera o enquadramento da tipificação, a fim de aplicar um tipo mais adequado aos fatos narrados. É o caso em que o Ministério Público prova os fatos narrados na denúncia, mas há um equívoco na menção ao tipo. Na denúncia, por exemplo, pede-se a condenação pelo crime de furto, mas toda a descrição dos fatos na peça acusatória e que vem a ser comprovada na instrução nos faz concluir que se está, na realidade, diante de um roubo. O juiz procederá à emenda da inicial, atribuindo-lhe definição jurídica diversa, ainda que tal forma de proceder possa permitir o agravamento da pena. (...) Na *mutatio libelli*, por sua vez, o que temos é um reconhecimento judicial de que os fatos narrados na peça inicial acusatória são diversos daqueles revelados ao longo da instrução processual, o que exigiria uma mudança do tipo apresentado na peça vestibular. O Ministério Público oferece uma denúncia, por exemplo, em que narra a ocorrência de um roubo e pede a condenação do réu pelo referido crime. Contudo, ao longo da instrução processual descobre-se que uma pessoa foi morta para que o roubo tivesse êxito. Em razão dessa revelação, torna-se necessário proceder à *mutatio libelli*, a fim de que o réu responda pelo crime de latrocínio, tipo que, nesse caso, melhor se adequa aos fatos revelados na instrução processual. Na *mutatio*, o CPP exige, expressamente, a remessa dos autos ao MP para que ele possa aditar a denúncia. (...)” ARAÚJO, Valter Shuenquener. **Lei de Improbidade Administrativa**. 1ª ed.

<sup>177</sup> O art. 492 do CPC veicula o princípio da congruência, nos seguintes termos: “é vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.”

<sup>178</sup> Em tradução livre: o juiz conhece o direito.

<sup>179</sup> Em tradução livre: dê-me os fatos, que lhe darei o direito.

profiram decisões antijurídicas, deixando de aplicar o devido enquadramento à situação fática apresentada.

Além disso, a associação afirma que a vedação ao poder-dever do magistrado de requalificação jurídica dos fatos estimulará a repetição de demandas com causas de pedir (remota) idênticas - uma vez que o órgão persecutório se verá obrigado a ajuizar ação subsequente, pelos mesmos fatos, apenas com qualificação jurídica diversa (causa de pedir próxima).

Pelas razões expostas e, em razão da primazia do julgamento de mérito, a CONAMP argumenta que os dispositivos violam a independência da atuação jurisdicional, bem como impõe limitação desproporcional e em descompasso com o devido processo legal. Requer, dessa forma, a interpretação conforme à Constituição, em prol da admissibilidade da alteração da qualificação jurídica dos fatos pelo magistrado, desde que observado o prévio contraditório, na forma do artigo 10 do CPC<sup>180</sup>, a fim de se evitar a prolação de decisão-surpresa.

---

<sup>180</sup> O art. 10 do Código de Processo Civil dispõe que: “o juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de improbidade administrativa é marcado por forte dissenso. A lei 14.230/21 reavivou muitas controvérsias já existentes na doutrina, dentre elas, quanto à sua própria conceituação e natureza jurídica. A nova redação da LIA indubitavelmente privilegia a compreensão do sistema de improbidade como uma das faces do *jus puniendi* estatal, mais especificamente do Direito Administrativo Sancionador - ainda que a ação de improbidade administrativa permaneça com sua jurisdição cível.

Com a aplicação da principiologia do DAS, e consequente aproximação com o Direito Penal, identifica-se certa dificuldade na ponderação de quais princípios deste ramo seriam aplicáveis à lei 8.429/92. O entendimento que prevaleceu no Supremo Tribunal Federal é o da inadmissibilidade da transposição automática dos princípios e das diretrizes penais ao DAS - e consequentemente à LIA. Mas a maioria dos ministros mostrou-se favorável a sua aplicação com matizes, respeitando-se a cláusula de estabilidade jurídica do art. 5º, XXXVI, da Constituição de 1988.

Não se pode deixar de observar, contudo, que alguns ministros parecem apresentar ainda forte resistência no reconhecimento de qualquer proximidade do sistema de improbidade administrativa com o Direito Penal, em razão da natureza eminentemente cível da ação - pela parte final do art. 37, §4º da Constituição. Mas o que prevaleceu é que a LIA, por expressa imposição de seu art. 1º, §4º, não deve ser tratada como uma lei civil qualquer, devendo-se privilegiar os direitos e garantias do acusado, tratando-se de norma de caráter repressivo.

Quanto à revogação da improbidade culposa, não houve qualquer rejeição, por parte dos ministros, muito pelo contrário, foram todos, de forma unânime, favoráveis a este ponto da reforma. De fato, a punição da modalidade culposa de condutas dotadas de tamanha reprovação expunham grande incongruência do

sistema, de forma que a alteração se mostrou adequada. Assim, atribui-se uma certa fragmentariedade aos tipos da LIA, em razão das severas sanções imputadas ao réu.

O mesmo vale para a exigência de dolo específico, a que os Ministros também reiteraram ser uma decisão bastante acertada do legislador, dando-se maior ênfase ao elemento anímico da conduta. Novamente aqui, a irrelevância no tratamento da questão do dolo ou culpa, denotavam a superficialidade com que a LIA dispunha sobre questões que repercutem gravemente na esfera individual dos acusados. Até mesmo porque a lei 8.429/92 está longe de ser o único meio de responsabilização de agentes públicos.

Pode-se identificar, como um todo, que o Supremo Tribunal Federal acabou promovendo alguns ajustes na interpretação das alterações promovidas pela lei 14.230/21, com base naquilo que ponderou ser mais favorável à tutela da probidade administrativa.

No caso das ADIs 7.042/DF e 7.043/DF, apesar da lei excluir a legitimidade da pessoa jurídica interessada para a propositura da ação de improbidade (e para celebração do ANPC), reprimiu-se completamente a eficácia do texto anterior da norma, a partir da ideia, principalmente, de que a legitimidade exclusiva do *parquet* conferiria proteção deficiente e conseqüente retrocesso no combate à corrupção.

Pode-se questionar se não teria sido razoável privilegiar a decisão do legislador ordinário, dando-se interpretação conforme à possibilidade das entidades lesadas somente ajuizarem ação em busca do ressarcimento civil - como defenderam os Ministros Dias Toffoli, Nunes Marques e Gilmar Mendes. Afinal, pode-se indagar se, de fato, há como se extrair, do art. 129, §1 da Constituição, um efetivo impedimento à legitimidade privativa do Ministério Público para a aplicação de sanções e não apenas à reparação civil. Muito embora a ação de improbidade administrativa tenha jurisdição civil, fato é que, no que tange à aplicação de sanções, integra o *jus puniendi* estatal, de modo que não parece não haver óbice, neste ponto, à legitimidade

exclusiva do órgão ministerial. Não obstante, como discorrido, não foi este o entendimento que prevaleceu.

Com base nas contensões que já vem sendo realizadas pelo Supremo Tribunal Federal e na concessão da Medida Cautelar 7.236/DF, pelo Ministro Alexandre de Moraes, pode-se observar uma tendência de maiores contensões à lei 14.230/21 - embora quanto a isto, certamente, só o futuro dirá.

Mas, de fato, vários dos dispositivos impugnados pela ADI 7.236/DF, em sua maioria suspensos, parecem ameaçar a tutela da probidade administrativa. Em um rompante de superar os excessos da redação anterior, o legislador acabou trazendo verdadeiras cláusulas gerais de indenidade ou permissividade; é o caso do art. 1º, §8º, mas, principalmente, do art. 12, §1º da LIA.

Com relação ao art. 1º, §8º, parece que de fato a intenção do legislador foi benéfica, evitando-se a responsabilização pelo chamado delito hermenêutico. Contudo, como explicitado pelo Min. Alexandre de Moraes na fundamentação da Medida Cautelar, com a exigência de dolo específico para a tipificação de qualquer ato de improbidade, o agente que realizou, de boa-fé, interpretação contramajoritária de uma lei já está protegido. Assim, o dispositivo, como está escrito, parece não apresentar mais razão de ser. Podendo, contudo, gerar o risco da irresponsabilização, de plano, de todo e qualquer agente que apresentar qualquer jurisprudência, por mais insignificante que seja, a favor de sua posição.

Mas, certamente, um dos dispositivos mais questionáveis de toda a lei 14.230/21 é o do §1º do art. 12 da LIA, que torna excepcional o que deveria ser regra: a possibilidade da perda de cargo atingir função diversa daquela praticada no momento do ato de improbidade administrativa. Como ressaltado pelo Ministro Alexandre de Moraes, além do dispositivo representar afronta à isonomia na aplicação da sanção entre agentes políticos e demais agentes públicos - especialmente concursados -, fato é que isto apenas incentiva a “ciranda” de cargos na Administração. Mas, acima de tudo, não há qualquer justificativa plausível para o

tratamento completamente diferenciado entre um agente condenado por improbidade que manteve sua função e que, por isso, a perderia, daquele que trocou para uma diversa, e que, apenas por isso, poderia seguir nela, ainda que condenado pela mesma prática de improbidade (art. 5º, LIV, CRFB/88).

Por fim, em relação aos pontos não suspensos pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI 7.236, pode-se destacar a controvérsia quanto à falta de isonomia advinda com a ausência de interrupção do prazo prescricional quanto à sentença absolutória. Como arguido pela CONAMP, tal tratamento diferenciado aniquila o direito recursal da demandante da ação de improbidade, constituindo grave ameaça ao acesso à justiça e à tutela da probidade, que tenderá a acabar prematuramente.

Ainda assim, deve-se reiterar que são inegáveis os avanços promovidos pela reforma legal de 2021, que ao aprimorar a segurança jurídica no combate à improbidade, mitigou os maiores propulsores da paralisia e do medo no âmbito da Administração Pública.

Conclui-se dessa forma, que ainda existem muitas questões a serem decididas pelo Supremo Tribunal Federal, com o condão de restringir eventuais falhas da lei 14.230/21. Até o momento, no entanto, pode-se constatar que as decisões emitidas vem aprimorando o novo regramento da LIA, contribuindo para se alcançar um equilíbrio entre os avanços da lei 14.20/21 à ampla defesa e a manutenção da eficácia normativa da lei 8.429/92 no combate à corrupção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener; BRANCO, Thaís Ramos Estrella; COSTA, Vítor do Nascimento. **Transposição dos institutos do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionador**. In: *Quaestio Iuris*, v. 13, n. 02, p. 744.

ARAÚJO, Valter Shuenquener. **Lei de Improbidade Administrativa: Comentada: Com as alterações da Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BINENBOJM, G.; CYRINO, A. (2018). O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp. 203–224. Disponível em: [Vista do O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administhttps://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655/74318rativo](https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655/74318) Acesso em: 09 nov 2024.

BRASIL. **AgRg no AREsp 606.352/SP**, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2015, DJe 10/02/2016.

BRASIL. **Lei nº 3.502**, de 21 de dezembro de 1958. Disponível em: [L35https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3502.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm) Acesso em: 09 nov 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Jurisprudência em Teses. Edição n. 40: Improbidade Administrativa - II, entendimento n. 9. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 30 set 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, **MS 21.757/DF**, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe de 17/12/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp. 999.324, Primeira Turma, relator Ministro LUIZ FUX, data de julgamento: 26.10.2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AIA 30/AM**, Rel. Min. Teori Zavascki, Corte Especial, DJe 28.09.2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma, **AgInt no AREsp 1.235.685/BA**, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 06.08.2019, DJe 09.08.2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma, **AgInt no AgInt no AREsp 1.352.329/RJ**, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 25.06.2019, DJe 28.06.2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma, **HC 50.545/AL**, Rel. Min. Gilson Dipp, j. 15.08.2006, DJe 04.09.2006, p. 298.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 825.699/RJ**, Rel. Ministro Sérgio Kukina. Primeira Turma, julgado em 31/8/2020. DJe 4/9/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1.589.661/SP**, Rel. Ministro Gurgel De Faria, Primeira Turma, DJe 24/3/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1611275/SC**, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 15/03/2018, DJe 20/3/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 2020205/PE**. Min. rel. Herman Benjamin, julgado em: 21.03.2023; REsp 1632762/MT, Min. rel. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27.11.2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no RMS 50.223/SP**, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 7/5/2019, DJe 13/5/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EREsp. 1.107.310/MT**, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Seção, DJe 26.05.2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EDcl no REsp 1.021.851/SP**, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 6/8/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no REsp 1021851/SP, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon, julgado em 23/6/2009, DJe 6/8/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EDv nos EREsp 1701967/RS**. Primeira Seção, Min. rel. Gurgel de Faria. Data do julgamento: 09.09.2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1193248/MG**. Primeira Seção, Min. rel. OG Fernandes. Data do julgamento: 26.06.2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. AgRg no AREsp 29869 MG. Ministro Relator: Napoleão Nunes Maia Filho. Data de Julgamento: 15.12.2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.003.179/RO**, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 18/8/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.177.910/SE**, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, j. 26.08.2015, DJe 17.02.2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1302405/RR**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/03/2017, DJe 02/05/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1366721/BA**. Primeira Seção, relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento em 26.02.2014 (Tema repetitivo nº 701 do STJ). Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=701&cod\\_tema\\_final=701PrecedentesQualificados](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=701&cod_tema_final=701PrecedentesQualificados) Acesso em: 09 nov 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1376481/RN**, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 15/10/2015, DJe 22/10/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1862792 / PR**. Primeira Seção. Min. rel. Manoel Erhardt, data do julgamento: 25.08.2021 (Tema repetitivo nº 1.055).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1899407/DF**. Primeira Seção. Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em:22.09.2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1913638 / MA**, Primeira Seção, Min. rel. Gurgel de Faria. Data do julgamento: 11.05.2021 (Tema repetitivo nº 1.108).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1929685/TO**. Primeira Turma. Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 27.08.2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 520.553/RJ**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 3/11/2009, DJe 10/2/2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 664.440/MG**, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 06/04/2006, DJe 08/05/2006, p.175.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 765.212/AC**, Rel Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 23.06.2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 926.772/MA**, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28/04/2009, DJe 11/05/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1.558.038/PE**, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 27.10.2015, DJe de 09.11.2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1582014/CE**, Rel. Ministro Humberto Martins, SEGUNDA TURMA, julgado em 07.04.2016, DJe 15.04.2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 513.576/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03.11.2005, DJ 06.03.2006, p. 164).

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. AgInt no **REsp nº 155142/CE** Rel. Min. Herman Benjamin. Data de Julgamento: 19.09.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3943, Min. Rel. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 06/08/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7042/DF**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 31.08.22.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7043/DF**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 31.08.22.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7236. Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes (ainda em tramitação).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 2.797-DF**. Tribunal Pleno. Min. Relator Sepúlveda Pertence. j. 17 mai 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AgR no ARE 1019161**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 12/5/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 843.989/PR**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18.08.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 35.196-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 12.11.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet 3.240 AgR/DF**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 10.05.2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 852.475/SP**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em: 25.03.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 976.566/PA**. Tribunal Pleno. Min. Rel. Alexandre de Moraes, j. 13 set 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE976566/PA**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 13.09.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13 do STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>  
Acesso em: 10 nov 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, **AgRg em REsp Eleitoral nº 34303**, Relator Min. Eros Roberto Grau, DJE 27/4/2009.

CAMPANA, Priscila de Souza Pestana. **A cultura do medo na Administração Pública e a ineficiência gerada pelo sistema de controle**. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107/pdf> Acesso em: 10 nov 2024.

CARNEIRO, Rafael Araripe. **Ações de improbidade no STJ: o que se condena?**. *Jota*, Brasília, 04 jan. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/stj-em-numeros-acoes-de-improbidade-o-que-se-condena> Acesso em: 10 nov 2024. Para mais informações sobre a pesquisa do IDP: <https://wpcdn.idp.edu.br/idpsiteportal/2020/06/STJ-em-n%C3%BAmemos-improbidade-administrativa-JOTA-Info-1.pdf> Acesso em: 10 nov 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa – Prescrição e outros prazos extintivos**. São Paulo: Grupo GEN, 2019. p. 250.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 995.

CARVALHO, José Murilo de. **Passado, presente e futuro da corrupção brasileira**. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 237-241.

**Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. “*Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa*”, produzido pelo Movimento Pessoas à Frente a partir da

Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente/>  
Acesso em: 09 nov 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2022. Brasília: CNJ, 2022, p. 104-105. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 11 nov 2024.  
COPOLA, Gina. **A improbidade administrativa no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 61 e 97.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007. p. 228.  
ed. 4, v. 02. Disponível em: [Vista do O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E OS IMPACTOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS](https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6431/2680)  
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6431/2680>  
Acesso em: 09 nov 2024.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146 e 205.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 338.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 170.

FERRAZ, Sérgio. **Aspectos processuais na lei de improbidade administrativa**. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.) **Improbidade Administrativa - questões polêmicas e atuais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 41.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Alguns aspectos tópicos da improbidade administrativa**. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de

Rezende (Coord.) Improbidade Administrativa - questões polêmicas e atuais. 2 ed. São Paulo: Malheiros, p. 336.

FILHO, Marçal Justen. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa - Comparada e Comentada**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GARCIA, Emerson; Alves, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 311.

Guia da Política de Governança do Governança Pública do Governo Federal: [Guia da Política de Governança Pública — Cahttps://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica/view) Acesso em: 09 nov 2024.

HARGER, Marcelo. **A inexistência da improbidade administrativa na modalidade culposa**. Interesse Público, Belo Horizonte: ano 11, n. 58, p. 179-180, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146 e 205.

JORDÃO, E. (2018). Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp 63–92. Disponível em: [Vista do Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro](https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650/74313) Acesso em: 09 nov 2024.

JÚNIOR VIPIESKI, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. **O Direito Administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas**. Revista de Direito e Atualidades (idp),

LIVIANU, Roberto. **Mudança na lei de improbidade administrativa tenta transformá-la em 'lei da impunidade'**, em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/354099/mudanca-na-lei-de-improbidade-administrativa-tenta.htm>. Acesso em: 08 nov 2024.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 250-252, p. 284.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. **O medo e o ato administrativo**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/o-medo-e-o-ato-administrativo> Acesso em: 10 nov 2024.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário** - inconstitucionalidade da expressão culposa do art. 10 da Lei nº 8.429/92. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 3, n. 29, p. 2.515-2.520, jul. 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 34 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e legislação constitucional**. 2. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 359.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**, 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 409

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6. ed. Revista, atualizada. 2ª tiragem. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 215.

PASQUINO, Gianfranco. Corrupção. *In*: BOBBIO, Norberto *et al.* (Org.) **Dicionário de Política**. 7ª Ed. Brasília: UNB, 1995, v. 1, p. 291-292.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 62.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 236-238.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 373.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. p. 673.

SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 52.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. **A promessa que a lei de improbidade administrativa não foi capaz de cumprir**. *in*: Publicações da Escola Superior da AGU. Combate à corrupção na Administração Pública - Diálogos Interinstitucionais. V. 12. n. 02, Brasília, DF, 2020. Disponível em: [Vista do v. 12 n. 02https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/view/158/319](https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/view/158/319) (2020) Acesso em: 09 nov 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **A prescrição das ações de ressarcimento ao Estado e o art. 37, §5º da Constituição.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, jun 2017, n. 68, p. 143-144.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de Axé no Direito Administrativo.** Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/cheга-de-axe-no-direito-administrativo/>>. Acesso em: 9 nov 2024.

SUSINE, Marie-Laure. **Elogio da Corrupção:** os incorruptíveis e seus corruptos. Tradução: Procópio Abreu. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2010 (acerca da correlação entre a perseguição das bruxas e a corrupção).

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **A prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa.** Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5054>. Acesso em: 11 nov 2024.

WEBER, Max. **Economia e sociedade.** 4ª ed. Brasília: UNB, 2004. v. 1, p. 139-167.  
ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo.** Tutela dos direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. Revista dos Tribunais, 2007, p. 107.

**O (A) autor (a) desta obra monográfica entregue ao final do curso declara, para todos os fins, ser este um trabalho inédito e autoriza o Departamento de Direito da PUC-Rio a divulgá-lo em qualquer meio, no todo ou em parte, resguardados os direitos autorais conforme legislação vigente. Informa, ainda, que o referido trabalho foi feito integralmente por ele (ela), respeitando o Direito Autoral de terceiros, sendo o(a) presente Autor(a) responsável única e exclusivamente por qualquer plágio ou uso de inteligência artificial que nele venha a ser identificado durante o semestre ou em outro momento futuro.**