



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

TOMÁS ANTÔNIO DE SOUSA ALMEIDA

**COMENTÁRIOS À LEI DE IMPROBIDADE, A PARTIR DAS PRINCIPAIS INOVAÇÕES  
TRAZIDAS PELA LEI 14.320/2021**

RECIFE

2022

TOMÁS ANTÔNIO DE SOUSA ALMEIDA

**COMENTÁRIOS À LEI DE IMPROBIDADE, A PARTIR DAS PRINCIPAIS INOVAÇÕES  
TRAZIDAS PELA LEI 14.320/2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito.

**Área de Concentração:** Direito Administrativo; Direito Processual Civil; Direito Constitucional.

**Orientador:** Manoel de Oliveira Erhardt

Recife

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Almeida, Tomás Antônio de Sousa.

Comentários à Lei de Improbidade, a partir das principais inovações trazidas  
pela Lei 14.320/2021 / Tomás Antônio de Sousa Almeida. - Recife, 2023.  
99 f.

Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de  
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. Direito Administrativo. 2. Direito Processual Civil. 3. Direito  
Constitucional. I. Erhardt, Manoel de Oliveira. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

TOMÁS ANTÔNIO DE SOUSA ALMEIDA

**COMENTÁRIOS À LEI DE IMPROBIDADE, A PARTIR DAS PRINCIPAIS INOVAÇÕES  
TRAZIDAS PELA LEI 14.320/2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Direito da Universidade Federal de  
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como  
requisito parcial para obtenção do título de  
bacharel em direito.

Aprovado em: 29/04.2022

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Manoel de Oliveira Erhardt (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Larissa Medeiros Santos (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

Recife  
2022

## RESUMO

A presente monografia tem o intuito de realizar uma análise da reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a partir da Lei nº 14.320/2021. Fala-se em reforma por não ter havido a revogação da Lei nº 8.429/1992, mas, na prática, as mudanças aprovadas pelo Congresso fazem surgir uma nova legislação. O estudo se pautará, inicialmente, em um breve histórico do surgimento da Lei de Improbidade Administrativa, perpassando por seus principais conceitos, controvérsias, aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais, salientando a grande influência dos Tribunais Superiores. Feito esse exame geral, será momento de debruçar-se sobre os principais pontos de inovação, tanto no aspecto material, quanto processual, trazidos pela Lei nº 14.320/2021, buscando, também, trazer alguns debates em relação a pontos que já se mostram controversos seja doutrinariamente, seja no âmbito jurisdicional, ao passo que já há trechos da norma com constitucionalidade contestada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo; Improbidade Administrativa; Conceitos; Aspectos Legais; Doutrina; Jurisprudência; Lei nº 8.249/92; Lei nº 14.320/2021; Reforma da Lei de Improbidade; Inovações Legais; Normas Contestadas.

## ABSTRACT

This monograph aims to carry out an analysis of the reform of the Law of Administrative Improbability, based on Law No. 14,320/2021. There is talk of “reform” because there was no repeal of Law No. 8,429/1992, but in practice, the changes approved by Congress bring about new legislation. The study will initially be based on a brief history of the emergence of the Law of Administrative Improbability, going through its main concepts, controversies, legal, doctrinal and jurisprudential aspects, highlighting the great influence of the Superior Courts. After this general examination, it will be time to look at the main points of innovation, both in the material and procedural aspects, brought by Law No. 14.320/2021, also seeking to bring some debates in relation to points that are already controversial either doctrinally, whether in the judicial sphere, while there are already excerpts of the rule with constitutionality challenged within the Supreme Court.

**Keywords:** Administrative law; Administrative Improbability; Concepts; Legal Aspects; Doctrine; Jurisprudence; Law No. 8,249/92; Law No. 14,320/2021; Reform of the Law of Improbability; Legal Innovations; Contested Standards.

## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2 HISTÓRICO E ASPECTOS GERAIS DA LEI Nº 8.429/92</b> .....	<b>11</b>
2.1 CONTEXTO DE SURGIMENTO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	11
2.2 CORRUPÇÃO, MORALIDADE E PROBIDADE .....	13
<b>3 PRINCIPAIS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.230/2021 NO ÂMBITO DO DIREITO MATERIAL</b> .....	<b>19</b>
3.1 DISCUSSÃO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI .....	19
3.2 NATUREZA DA AÇÃO E APLICABILIDADE .....	20
3.3 SUJEITO PASSIVO .....	24
3.4 SUJEITO ATIVO .....	26
<b>3.4.1 Terceiros e Pessoas Jurídicas</b> .....	<b>27</b>
<b>3.4.2 Agentes políticos</b> .....	<b>30</b>
3.5 MODALIDADE DOS ATOS DE IMPROBIDADE E SEUS ELEMENTOS SUBJETIVOS....	32
<b>3.5.1 Enriquecimento ilícito</b> .....	<b>36</b>
<b>3.5.2 Prejuízo ao erário</b> .....	<b>36</b>
<b>3.5.3 Violação aos princípios da administração pública</b> .....	<b>38</b>
3.6 SANÇÕES .....	43
3.7 PRESCRIÇÃO .....	50
<b>4 PRINCIPAIS INOVAÇÕES NO ÂMBITO DO DIREITO PROCESSUAL, A PARTIR DA LEI 14.230/2021</b> .....	<b>55</b>
4.1 LEGITIMIDADE.....	55
<b>4.1.1 As alterações acerca da legitimidade e os processos em curso</b> .....	<b>59</b>
4.2 COMPETÊNCIA .....	60
4.3 PROCEDIMENTO JUDICIAL .....	61
<b>4.3.1 Petição inicial</b> .....	<b>61</b>
<b>4.3.2 Recebimento da inicial e extinção da fase de defesa prévia</b> .....	<b>63</b>
<b>4.3.3 Instrução probatória e nulidade da decisão que condenar o réu sem a produção de prova especificada</b> .....	<b>65</b>
<b>4.3.4 Conversão em ação civil pública</b> .....	<b>66</b>
<b>4.3.5 Acordo de não persecução cível (ANPC)</b> .....	<b>67</b>
<b>4.3.6 Sentença e remessa necessária</b> .....	<b>70</b>
<b>4.3.7 Liquidação</b> .....	<b>73</b>

<b>4.4 MEDIDAS CAUTELARES TÍPICAS</b> .....	<b>74</b>
<b>4.4.1 Indisponibilidade de bens</b> .....	<b>75</b>
<b>4.4.2 Afastamento provisório do cargo, emprego ou função</b> .....	<b>78</b>
<b>5 DA POSSIBILIDADE DA RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021</b> .....	<b>80</b>
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	<b>90</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como fim analisar as mudanças mais importantes promovidas pela Lei 14.230/2021 na Lei 8.429/92, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Tecnicamente, conforme se verá, foi apenas uma reforma. Do ponto de vista prático, há um novo regramento sobre o tema, ao contar com diversas alterações acerca da natureza da ação, da delimitação dos atos, do elemento subjetivo, da legitimidade ativa para propositura da ação, da prescrição. São inúmeras as mudanças.

A Lei de Improbidade de 02 de junho de 1992 faz parte do Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção, justamente por tratar do combate à violação da probidade, princípio ligado às noções de honradez, honestidade e integridade. Logo, a violação à probidade significaria uma desonestidade, uma imoralidade qualificada, a partir da violação da retidão. Em síntese, improbidade seria uma modalidade da imoralidade qualificada pelo elemento subjetivo da má-fé.

Em razão de sua finalidade, a ação de improbidade foi amplamente difundida e ajuizada sob o pretexto do combate à corrupção. Ocorre que, neste íterim, o que se viu foi um abuso no ajuizamento das ações, muitas vezes dotadas de intenções políticas e utilizadas como mecanismo de consecução de interesses diversos daqueles originariamente pretendidos.

Tanto o é que, por diversas vezes, o Superior Tribunal de Justiça teve que se manifestar no sentido de que não se pune por improbidade aquele agente inábil ou que comete meras irregularidades. A ação sempre foi muito polêmica quanto à abertura dos conceitos e tipos, além das controvérsias existentes acerca do elemento subjetivo e das sanções a serem aplicadas. Polêmica mais recente é quanto à possibilidade ou não do acordo de não persecução cível. O regramento da prescrição era tido como insuficiente.

Os réus da ação de improbidade alegavam que muitas vezes sequer entendiam sobre o que estavam sendo acusados, dado o caráter genérico das iniciais, que diversas vezes sequer contavam com a descrição da conduta do acusado. Os arts. 9º, 10 e 11 eram utilizados ao arredo da individualização. O artigo 11, que trata da violação aos princípios era utilizado como “carta na manga” dos membros do Ministério Público. Era utilizado, portanto, como artigo residual.

Inobstante tamanhas controvérsias acerca da LIA, a reforma realizada pela Lei 14.230/2021 continua sendo alvo de diversas críticas, em especial por membros do *Parquet*, ao alegarem que a norma seria uma verdadeira lei da impunidade, por ser deveras benéfica aos réus. Segundo seus críticos, haveria um retrocesso no combate à corrupção, com a extinção da modalidade culposa,

com a limitação de legitimidade ativa e previsão da prescrição intercorrente de quatro anos, entre outros temas que geraram insatisfações.

Conforme se verá, há diversos temas judicializados, inclusive que já chegaram ao Supremo Tribunal Federal, como a questão da legitimidade, a qual o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, suspendeu os efeitos da nova norma em relação ao tópico. Ao Supremo já chegou, também, a discussão acerca da (ir)retroatividade da Lei 14.230/2021, tendo o Tribunal formado maioria para reconhecer a repercussão geral da matéria.

É, como se vê, um tema de enorme importância para o direito pátrio, seja em razão das discussões acadêmicas, doutrinárias e jurisprudenciais que já fomenta, seja pelo impacto social da norma que, no senso comum, é tratada como “O” mecanismo de combate à corrupção.

Assim sendo, se analisará, de modo crítico, as principais inovações trazidas pela referida lei, de modo a elogiar aquelas alterações que são bem-vindas, ainda mais no tocante ao campo do poder punitivo estatal, e a criticar aquelas que pioram o regramento do combate à improbidade. De pronto, já se adianta que a nova norma é deveras repetitiva em relação a alguns assuntos, o que denota uma certa atecnia em sua redação. A título de exemplo a previsão do cabimento de agravo de instrumento em face das decisões proferidas na ação de improbidade. Há mais de quatro previsões.

No mais, a reforma da LIA veio para dirimir algumas controvérsias e superar certos entendimentos pacificados no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, de modo que se faz imprescindível analisar, para além dos ditames doutrinários, os impactos das inovações no âmbito jurisprudencial pátrio.

A metodologia desta monografia baseia-se, então, em um primeiro momento na análise histórica e conceitual da norma de defesa da probidade administrativa, com base no estudo de documentos do Congresso Nacional e obras nacionais, artigos, livros e publicações periódicas.

Ultrapassada essa fase introdutória, o trabalho se pautará objetivamente nas principais mudanças efetivadas pela Lei 14.230/2021, no campo do direito material e do direito processual. A análise se dará por meio de um estudo comparativo entre a norma em sua redação anterior e sua atual redação.

Conforme dito alhures, há, em alguns casos, a previsão de inéditos regramentos, como no caso da prescrição, da sentença, da legitimidade ativa e do acordo de não persecução cível. Todos esses temas serão analisados detidamente, com base nos mais recentes artigos e obras produzidas sobre essa mais recente temática.

No decorrer desta monografia, serão trazidos os entendimentos das Cortes Superiores, de modo a entender se a nova redação da LIA os alterou, os consolidou ou os refutou por completo.

Será, portanto, um trabalho voltado à análise comparativa da nova redação da LIA, com base nos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, de modo a oportunizar ao leitor uma primeira análise crítica do novo instituto da improbidade administrativa.

## 2 HISTÓRICO E ASPECTOS GERAIS DA LEI Nº 8.429/92

Neste primeiro tópico será salutar trazer uma breve análise sobre como se deu o surgimento da Lei de Improbidade no ano de 1992, a partir de uma contextualização do momento então vivido e as expectativas depositadas pelo legislador e pela sociedade, na busca pelo combate à corrupção.

### 2.1 CONTEXTO DE SURGIMENTO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa de 1992 surge em um contexto de discussões acerca do combate à corrupção – ponto que será melhor trabalhado adiante –, após sua previsão de criação constar expressamente na Constituição Federal, em seu art. 37, § 4º. Além disso, o país vivia o período da redemocratização, após 21 anos de uma Ditadura Militar repleta de denúncias de corrupção, das quais muitas foram ignoradas em razão do controle exercido na mídia e na justiça, além da falta de transparência que marcou o referido regime<sup>1</sup>.

A referida lei faz parte, no âmbito do judiciário brasileiro, do sistema anticorrupção, que também conta, por exemplo, com a Lei Anticorrupção, Lei da Ficha Limpa e atividades administrativas preventivas, sancionatórias e reparatórias.

Inobstante a isso, com exceção da Carta de 1824, que consagrou a irresponsabilidade do Imperador<sup>2</sup>, todas as Constituições Republicanas previram a responsabilização do Chefe de Estado por infração à probidade da administração”<sup>3</sup>

Voltando ao contexto de criação da citada norma, é imperioso o estudo realizado por Fernando Gaspar Neisser, em sua obra oriunda de sua defesa de tese de doutoramento da USP<sup>4</sup>. O

---

<sup>1</sup>Para uma análise mais aprofundada sobre o tema, é imprescindível a leitura da obra de Elio Gaspari, em especial sua série de cinco livros sobre a ditadura militar: A Ditadura Envergonhada; A Ditadura Escancarada; A Ditadura Derrotada; A ditadura Encurralada; e a Ditadura Acabada.

<sup>2</sup>O art. 99 da Constituição de 1824 assim previa: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.”

<sup>3</sup>“Com exceção da Carta de 1824, que consagrou a irresponsabilidade do Imperador (art. 99), todas as Constituições Republicanas previram a responsabilização do Chefe de Estado por infração à probidade da administração (Constituições de 1891 – art. 54, 6º; 1934 – art. 57, f; 1937 – art. 85, d; 1946 – art. 89, V; 1967 – art. 84, V; 1969 – art. 82, V; e 1988 – art. 85, V). Na esfera infraconstitucional, a tipologia específica dessa infração foi disciplinada pela Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, diploma parcialmente derogado mas ainda hoje em vigor.” GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 7. ed. São Paulo, Saraiva. p.130.

<sup>4</sup>A interessantíssima obra “Dolo e culpa na corrupção política: improbidade e imputação subjetiva”, de Fernando Gaspar Neisser traz, de início, uma análise detalhada do histórico de criação da lei de improbidade, perpassando sobre as raízes do conceito de corrupção. Demonstra, em seguida, a partir de uma análise baseada no direito estrangeiro as nuances da natureza da ação de improbidade e sua proximidade com o direito penal, refletindo sobre a necessidade

autor faz uma série de referências aos debates da Assembleia Nacional Constituinte, com foco na sessão de 10 de março de 1988, na qual foi pautada a análise do artigo que trataria da improbidade administrativa. Essa análise histórica se faz necessária para compreender como os constituintes agiram, para contribuir com o nosso conhecimento sobre tal matéria<sup>5</sup>.

A primeira proposta a tratar do tema improbidade foi feita na 32ª reunião extraordinária, por meio do Constituinte Adolfo de Oliveira ao falar que “no texto estarão incluídos dispositivos para se tornar possível um combate mais efetivo e mais eficiente à corrupção que é a praga de todas as pragas, de todas as esferas da administração pública.”<sup>6</sup>

Para se ter uma ideia, a Emenda nº 559 do Constituinte Hélio Costa previa que a improbidade seria crime inafiançável com pena de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal correspondente. Tal proposta foi rebatida por Bernardo Cabral que afirmou “(...) mas aí fica difícil, porque nem todo ato de improbidade poderia importar num crime para se tornar inafiançável. Por esta razão é que se diz no texto do Centrão: “sem prejuízo da ação penal cabível”. Por esta razão, e só por esta, não tenho como aplicar uma pena tão violenta num funcionário público que, eventualmente, possa praticar um ato mínimo de improbidade, qual seja, receber um presentinho para levar o processo de alguém e tachá-lo por crime inafiançável. Por esta razão, Sr. Presidente, lamentando, meu parecer é pela rejeição, porque não houve acordo em cima da mesa, apenas a emenda pura e simples”.<sup>7</sup>

Vemos, portanto, que já havia uma discussão acerca da natureza jurídica do ato de improbidade, sendo certo que a Assembleia Constituinte e, por final, a própria Constituição tenha refutado da tese de ser um ato criminoso.

Apenas em 1991, foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.446/91 prevendo tratar do procedimento para suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário.<sup>8</sup> Todavia, na prática, “a pretensão exposta era apenas a de

---

de um modelo intermediário entre o direito penal e o direito civil, com base na tradição jurídica europeia continental, de modo bastante preocupado com a imputação subjetiva da improbidade administrativa, em razão da natureza das sanções, ligada à necessidade de uma conduta dolosa, ponto esse que, como se verá em seguida, foi previsto com a reforma da LIA, já que não mais existe a figura da improbidade administrativa culposa.

<sup>5</sup>Nesse sentido “(...) compreender como os constituintes agiram frente a tais conflitos pode contribuir para nosso conhecimento sobre questões que ganharam importância no processo constituinte (...)”. MARTINS, Rodrigo. *O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: a Escolha do Sistema de Governo*. 2013. 103 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

<sup>6</sup>BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, Suplemento “C”, 24.09.1987. p. 48. Disponível em: 0001.rtf (senado.leg.br). Acesso em 02, de março de 2022.

<sup>7</sup>BRASIL, Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, Ano II, N.203, 11.03.1988. p. 8283. Disponível em: 203anc11mar1988.pdf (camara.gov.br). Acesso em 02, de março de 2022.

<sup>8</sup>Há, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, os documentos digitalizados a respeito desse projeto. BRASIL. Dossiê digitalizado de tramitação da Lei nº 8.429/92 no Congresso Nacional. Brasília, Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>. Acesso em: 02, de março de 2022.

atualizar, com vistas ao novo texto constitucional, o regramento vigente, oriundo das Leis nº 3.164/1957 e nº 3.502/1958, conhecidas, respectivamente, por Lei Pitombo-Godói Ilha e Lei Bilac Pinto, que regulavam o sequestro e perdimento de bens em caso de enriquecimento ilícito de servidores públicos”.<sup>9</sup>

Aprovado o projeto pela Câmara, revogando os demais diplomas anteriores, o texto foi enviado ao Senado Federal. Lá, foi apresentado um substitutivo, aprovado com o nome de Projeto de Lei nº 94 de 1991. Retornou à Câmara dos Deputados. O projeto foi aprovado e sancionado em 2 de junho de 1992.

Não obstante sua sanção, houve intenso debate sobre a inconstitucionalidade da norma, tendo como maior expoente o jurista Toshio Mukai<sup>10</sup>.

## 2.2 CORRUPÇÃO, MORALIDADE E PROBIDADE

Conforme trazido alhures, a Lei de Improbidade Administrativa faz parte de um sistema de combate à corrupção no Brasil. Desse modo, faz-se imprescindível entender, mesmo que de forma rápida, já que não é este o fim do trabalho, o que é a corrupção e sua ligação com os princípios da moralidade e probidade.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu art.15, já trazia previsão de que a sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração. Ora, o agente público e o político, a priori, não agem em nome próprio, agem como mecanismos de engrenagem da Administração Pública, como meios de concretização das necessidades e dos direitos dos administrados.

A ideia da corrupção, na percepção mais popular que se possa imaginar, é tão velha quanto à civilização e se sujeita a mudanças contínuas e redefinições<sup>11</sup>. A corrupção acompanha a história humana se adequando e se adaptando às alterações sociais, sendo bastante complicado imaginar um mundo ausente de atos corruptos.

No tocante ao conceito de corrupção, é inquestionável que o público em geral tem uma ideia vulgar de seu significado, com pensamentos ligados à decadência moral, desvio, quebra de

---

<sup>9</sup>NEISSER, Fernando Gaspar. *Dolo e culpa na corrupção política: improbidade e imputação subjetiva*. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 68.

<sup>10</sup>Para mais detalhes: MUKAI, Toshio. A inconstitucionalidade da Lei de Improbidade Administrativa, Lei Federal n. 8.429/92 in Boletim de Direito Administrativo, Nov, 1999.

<sup>11</sup>“(…) Corruption is as old as human civilisation, its forms subject to continual change and redefinition (...)”. VON ALEMANN, Ulrich. The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption. Crime, Law and Social Change, v. 42, 2004. p. 33. Tradução livre.

fidelidade, deturpação, apropriação indevida, desonestidade. Já conceituar tecnicamente a corrupção, ainda mais no âmbito do direito, não é tarefa fácil, à semelhança da grande maioria dos fenômenos sociais.<sup>12</sup>

Segundo o dicionário Oxford Languages, corrupção significa “ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, ger. com oferecimento de dinheiro; suborno (...); uso de meios ilegais para apropriar-se de informações privilegiadas, em benefício próprio” ou, ainda, em sentido figurado é a “depravação de hábitos, costumes”.<sup>13</sup>

Conforme ensina Urs Kindhäuser, a palavra corrupção tem origem na palavra latina “corrumpere”, sendo utilizada em um sentido amplo com referência à decadência e à perversão moral.<sup>14</sup>

Para Laura Underkuffler<sup>15</sup>, as conceituações jurídicas de corrupção são insuficientes, pois ignoram a corrupção como uma noção moral. Para tanto, afirma que os relatos atuais buscam associá-la a um nível geral de decadência moral, de degeneração e maldade. A professora fala em três grandes blocos teóricos tradicionais sobre corrupção: “shell theories”, que seriam aquelas sem dotação normativa, com base em uma ideia genérica ou de quebra da lei (violation of law), como se a corrupção fosse sinônimo de ilegalidade ou de violação de conduta (breach of duty); “substantive theories”, que começam a trazer a ideia da normatividade, como se fosse uma ideia de traição à confiança<sup>16</sup>, debatendo sobre temas antes ignorados pela corrente anterior e “economic theories”

---

<sup>12</sup>FURTADO, Lucas Rocha. As Raízes da corrupção no Brasil: Estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 27.

<sup>13</sup>O dicionário Oxford Languages é desenvolvido pela Oxford University e disponibiliza o significado das palavras nos mais diversos buscadores online. Basta, para tanto, escrever a palavra procurada em seu buscador que automaticamente já aparece a definição segundo o citado dicionário. Mais detalhes basta acessar o site: Oxford Languages | The Home of Language Data (oup.com). Acesso em: 04 de março de 2022.

<sup>14</sup>“(…) El concepto de corrupción proviene em su sentido literal de la palabra latina ‘corrumpere’ y es utilizada em un sentido amplio como expresión de corruptela, decandecia y perversión moral. (...). KINDHÄUSER, Urs. Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedade. Los delitos de corrupción en el Código Penal alemán. Política Criminal, n. 3. 2007. p. 5.

<sup>15</sup>UNDERKUFLER, Laura S. Captured by Evil: The Idea of Corruption in Law. New Haven: Yale University Press, 2013. p. 54-73. O artigo da professora de Yale é muito interessante por buscar entender as razões pelas quais a conceituação da corrupção parece insuficiente aos olhos do direito. A ideia popular de corrupção parece muitas vezes não estar presente nas definições jurídicas ou ao contrário, quando prevê como corrupção condutas que não são assim vistas popularmente. Nas palavras de Fernando Gaspar Neisser as noções jurídicas de corrupção, sob à ótica da obra de Laura Underkuffler, “ora parecem abarcar comportamentos aos quais o senso comum não atribui a pecha de corruptos, ora deixam de incorporar outros que, ao leigo, causam a mesma reação de ojeriza que a corrupção”. NEISSER, Fernando Gaspar. *Op. Cit.* p. 40.

<sup>16</sup>“Indeed, the problems that we are involved in the use of simple betrayal-of-trust notions to identify corruption are easily illustrated. We (the public) are victimized by all breaches of duties by public officials, wheter (for instance) the official leaves work early to play golf or expedites building permits for his friends. In both cases, the trust that we have placed in tha official is betrayed. Yet we would most likely label the first “annoying” or “unetichal,” and only latter “corrupt”. There is something more to corruption than knowledge of our weakness or the betrayal of trust by those whom we empower. These elements are involved in corruption conduct – but we reserve the “corrupt” judgment for only a subset of these acts. Corruption is, in short, a particular kind of breach of duty; it is a particular kind of betrayal of trust”. UNDERKUFLER, Laura S. *Op. Cit.* p. 13. Em suma, a autora diz que para a supracitada teoria, corrupção estaria ligada à quebra da confiança dos agentes públicos escolhidos para representar o povo. Salienta, contudo, que não é todo e qualquer ato de quebra de confiança ou de ilegalidade de que gerará a

dividida entre um entendimento de que corrupção é uma falha de mercado ou de uma não desejável realocação de poder. A professora realiza, ainda, uma análise relacionando o conceito com os tempos da queda do Paraíso Bíblico, ao passo que conclui, com base nessa premissa moral e religiosa, que a corrupção é uma força para além do homem, contra a qual os seres humanos são suscetíveis.<sup>17</sup>

Em síntese, ela conclui que nenhuma das teorias até então apresentadas são capazes de distinguir o que é corrupção daquilo que não é corrupção, já que diversos atos e fatos que têm como características a violação da norma, da confiança, da conduta, com traços de ineficiência e desigualdade, não são corrupção<sup>18</sup>. A partir dessas críticas, se teria a ideia de corrupção como um conceito moral, ligado à conduta de um indivíduo imoral, consumido pela maldade, de modo que esse sentido se aproximaria mais do sentimento popular. Por mais que a autora chegue nessa conclusão, ela traz a reflexão sobre a possibilidade, ou não, de se utilizar o conceito de corrupção como uma falha da personalidade de alguém<sup>19</sup> no âmbito do direito. Fica evidente, portanto, que tal conceituação remonta à tese do Direito Penal do autor, de forma que não se coaduna com o Direito, que trata da culpabilidade com base em uma situação concreta e não em um suposto “defeito” do indivíduo.

No Brasil, destacam-se as obras de Sérgio Buarque de Holanda, para quem a corrupção refletiria a “tão malsinada primazia das conveniências dos particulares sobre os interesses de ordem coletiva”<sup>20</sup> e de Raymundo Faoro e Victor Nunes Leal, que pensam a corrupção ligada à ideia do patrimonialismo e do coronelismo.<sup>21</sup>

Fica evidente, portanto, a dificuldade em se conceituar a corrupção, de modo que para os fins do trabalho, faz-se mais coerente trazer à análise as cinco principais correntes doutrinárias dos últimos tempos. Para isso, cita-se Fernando Gaspar Neisser ao descrever o trabalho de Ulrich Von Aleman: “(...) a corrupção poderia ser vista como um declínio moral social, na linha do entendimento tradicional que remonta a Aristóteles e Maquiavel; como um comportamento desviante em relação a deveres funcionais; como uma lógica de troca, em que se obtém um benefício privado indevido; como um sistema que se espalha na sociedade, ou; como um estado sistêmico de sombreamento da atividade política”.<sup>22</sup>

---

corrupção, como se fosse um ato qualificado de desonestidade, o que ela chama de “public interest theories”. Toda corrupção é imoral e antiética, mas o contrário não é regra.

<sup>17</sup>UNDERKUFULLER, Laura S. *Op. Cit.* p. 64.

<sup>18</sup>“Many acts that involve violations of law, breach of duty, betrayal of trust, secrecy, inequality, and inefficiency are not, in fact, corrupt”. UNDERKUFULLER, Laura S. *Op. Cit.* p. 24.

<sup>19</sup>NEISSER, Fernando Gaspar. *Op. Cit.* p. 42.

<sup>20</sup>HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 182.

<sup>21</sup>Para fins de aprofundamento sobre o assunto: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997 e FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

<sup>22</sup>NEISSER, Fernando Gaspar. *Op. Cit.* p. 54.

Para o presente trabalho, pode se concluir que corrupção é o ato em que o indivíduo, sabendo ou não da condição pública do bem ou do ato, coloca seus interesses à frente da finalidade pública. É uma ação dotada de imoralidade, por violar princípios normativos e sentimentos populares de confiança no trabalho dos agentes públicos. Seus interesses aqui entendidos de modo genérico, podendo, por óbvio, privilegiar terceiros. Seria, então, uma “forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima”.<sup>23</sup>

Feita essa breve análise do que viria a ser o conceito de corrupção, é imperioso falarmos da Lei de Improbidade, que é um dos mecanismos escolhidos para o combate desse mal. Para conceituar o que vem a ser improbidade, a doutrina costuma fazer uma análise do parágrafo quarto do art. 37 da CFRB/88, a partir da leitura conjunta do seu caput, que prevê os cinco princípios que regem a administração pública, funcionando como verdadeiro código de conduta: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Não há, como se percebe, o princípio da probidade.

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira, “o vocábulo probidade, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade”.<sup>24</sup> Improbidade seria algo ligado a desonestidade, imoralidade, violação da retidão. No mesmo sentido é a lição de Cármen Lúcia Antunes, ao dizer que a probidade não tem apenas um fundamento moral genérico, mas está ligada à moral jurídica, ou seja, aos princípios gerais do direito.<sup>25</sup> Improbidade é o antônimo de probidade e significaria a violação ou a inobservância de valores morais, sendo baseada em comportamento desonestos, não íntegros e ofensivos aos direitos à ordem jurídica.<sup>26</sup>

Para Fábio Medina Osório, a improbidade seria uma espécie de imoralidade administrativa qualificada pela má-fé.<sup>27</sup> Já, para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, seria a prática de um ato que viola o princípio por eles denominado de juridicidade.

Há, ainda, quem entenda que probidade seja um subprincípio da moralidade<sup>28</sup>. Para outros, em que pese a moralidade ser um princípio constitucional, a improbidade apenas resultaria de sua

---

<sup>23</sup>PASQUINO, Gianfranco. Corrupção. In: BOBBIO, Norberto *et al.* (Org.). *Dicionário de política*. 7. ed. Brasília: UNB, 1995. v. 1, p. 291-292.

<sup>24</sup>NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. Cit.* p. 6.

<sup>25</sup>ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Improbidade administrativa e finanças públicas. *Boletim de Direito Administrativo*, dez. 2000. p. 920.

<sup>26</sup>FILHO, José dos Santos Carvalho. Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2019. Nesse sentido, de violação a valores morais ofensivos à sociedade, é interessante o trabalho de BERTONCINI, Mateus. *Direito Fundamental à Probidade Administrativa*. 2. ed. In: em Estudos sobre improbidade administrativa – Em homenagem ao Professor J.J. Calmon de Passos. Salvador. JusPodivm, 2012, p. 33-47, que trata da probidade como um direito subjetivo dos administrados, o caracterizando como um direito coletivo, de titularidade indefinida e indeterminável. A partir dessa premissa, pode se dizer, então, que é o combate a improbidade se enquadra na classificação de direito coletivo difuso.

<sup>27</sup>OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 74.

violação, não podendo se considerar um subprincípio<sup>29</sup>. Não se pode contudo, deixar de citar a lição de Hely Lopes Meirelles ao relacionar a moralidade administrativa, que é diversa daquela ligada ao sentimento do povo, já que trata de um verdadeiro código de conduta da administração, à ideia de um bom administrador<sup>30</sup>. Nesse sentir, faz-se ainda mais salutar a conclusão a que chega Emerson Garcia, ao afirmar que moralidade limita e direciona a atividade administrativa, como norma cogente aplicada aos atos dos agentes públicos, para que não subjuguem valores oriundos dos direitos fundamentais dos administrados, permitindo a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana; é mecanismo de restrição ao arbítrio, ao conferir aos administrados o direito subjetivo de exigir do Estado uma atividade eficiente, direcionada ao bem comum.<sup>31</sup>

Feita essa análise, parece mais coerente a conclusão a que chegaram, quanto a haver uma diferenciação entre os conceitos, sendo o conceito legal de improbidade mais amplo que o da moralidade. Ora, nem todo ato de improbidade se baseia na violação à moralidade, mas o contrário é verdadeiro, ou seja, toda violação à moralidade é resultado de um ato ímprobo.

Já no tocante ao conceito trazido pela Lei de Improbidade Administrativa, a partir das reformas trazidas pela Lei nº. 14.230/2021, em suma, improbidade seria definida como um ato doloso ilícito, tipificado em seus artigos 9º, 10 e 11, matéria que será destrinchada a seguir.

Inobstantes aos conceitos apresentados, evidencia-se um entendimento em comum, inclusive com amparo em julgados do STJ (REsp 213.994-0/MG e REsp 213.994-0/MG), no sentido de que não se pune o inábil, mas sim o desonesto. A reforma da LIA reforça esse entendimento, ao excluir a modalidade culposa e ao trazer condutas taxativas tipificadas nos artigos, sob pena de continuar com a insegurança jurídica trazida pela abertura da redação originária da norma.

Conclui-se, portanto, que a mera ilegalidade não é sinônimo de improbidade. Deve, portanto, existir concomitantemente a presença da desonestidade, da má-fé e da falta de probidade, o que demonstra haver uma diferenciação entre o que é improbidade e o que é corrupção, por mais próximos que os conceitos sejam<sup>32</sup>. A mera ocorrência de ato funcional ilegal não basta para configurar a improbidade.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup>MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 101; FREITAS, Juarez Freitas. O princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 48. p. 5078, fev. 2005.

<sup>29</sup>FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 34.ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 1881.; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33.ed. São Paulo: Forense, 2020. p. 1825; MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 21. ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 121.

<sup>30</sup>MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle Filho. Direito Administrativo Brasileiro. - 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 96.

<sup>31</sup>GARCIA, Emerson. A Moralidade Administrativa e sua Densificação. Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 3, n. 35, abr. 2002. p. 9.

<sup>32</sup>FILHO, Marino Pazzaglini. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 17.

<sup>33</sup>Nesse sentido, defendem NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO e MÁRIO HENRIQUE GOULART: “Se não fizer a necessária distinção conceitual entre a ilegalidade e a improbidade, poder-se-á sugerir que sempre que for proclamada uma infração à lei – uma ilegalidade, portanto...estaria a própria ilegalidade caracterizada automática e

---

inequivocamente um ato ímprobo. Vê-se que isso seria da mais evidente e manifesta absurdez, daí a necessidade de identificar, com segurança, os elementos do ato de improbidade administrativa...” (Improbidade Administrativa: breves estudos sobre a justa causa e outros temas relevantes do direito sancionador, Fortaleza: Imprece, 2014, p. 104).

### **3 PRINCIPAIS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.230/2021 NO ÂMBITO DO DIREITO MATERIAL**

Como se sabe, não há, formalmente, uma nova LIA, já que a Lei 8.429/1992 permanece em vigor, tendo sido apenas modificada pela Lei 14.230/2021. No entanto, sob o ponto de prático, observa-se um novo regramento para as ações e atos de improbidade.

Ora, praticamente todos os artigos sofreram alterações, sendo alguns completamente alterados e/ou revogados e outros com a redação modificada. Apenas os arts. 15, 19, 24 e 25 não sofreram alterações. Na prática, por meio de uma reforma legislativa, os legisladores praticamente revogaram a lei anterior, mantendo sua numeração. É uma lei que traz uma disciplina completamente diferente. Há, portanto, do ponto de vista material, uma nova Lei com a antiga numeração.

#### **3.1 DISCUSSÃO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI**

Com a sanção da Lei nº 14.230/2021, algumas entidades de classe, como o Conselho Nacional dos Membros do Ministério Público, a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, passaram a tecer uma série de questionamentos acerca da constitucionalidade de alguns de seus artigos. Houve, inclusive, o Ofício nº 122/2021-GAB/CONAMP, do Conselho Nacional dos Membros do Ministério Público,<sup>34</sup> direcionado ao Presidente da República, no intuito de lhe convencer da necessidade do veto de alguns dispositivos. Todavia, como se sabe, o Projeto de Lei foi sancionado na íntegra.

Até a presente data, contudo, apenas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade tinham sido ajuizadas: uma pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE (ADI 7042) e outra pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE (ADI 7043), tendo por objeto, em suma, os arts. 17, caput e §§ 14 e 20, e 17-B, da Lei 8.429/1992, alterados e incluídos pelo art. 2º da Lei 14.230/2021, e os arts. 3º e 4º, X, da referida Lei 14.230/2021.

---

<sup>34</sup> Para mais detalhes: BRASIL. Conselho Nacional dos Membros do Ministério Público. Ofício nº 122/2021-GAB/CONAMP. Disponível em: [122\\_-\\_Presid\\_República\\_-\\_veto\\_PL\\_2505\\_21.pdf](#) (conamp.org.br). Acesso em: 07 de março de 2022.

Em 21/02/2022, o Ministro Alexandre de Moraes deferiu, parcialmente, a medida cautelar no sentido de: “A) CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL ao caput e §§ 6º-A, 10-C e 14, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, no sentido da EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; (B) SUSPENDER OS EFEITOS do § 20, do artigo 17 da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, em relação a ambas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (7042 e 7043); (C) SUSPENDER OS EFEITOS do artigo 3º da Lei nº 14.230/2021”.<sup>35</sup>

Malgrado o presente tópico tratar da constitucionalidade da LIA, fez-se necessário lançar mão de uma introdução sobre os debates atuais gerados pela Lei nº. 14.230/2021. Apesar disso, a discussão acerca do mérito da atual controvérsia se confunde com o estudo do capítulo das inovações trazidas pela reforma, de modo que o assunto será mais bem tratado em momento oportuno.

### 3.2 NATUREZA DA AÇÃO E APLICABILIDADE

A controvérsia acerca da natureza da ação de improbidade remonta à própria discussão dos Constituintes, trazida em capítulo anterior, acerca da redação daquele que veio a se tornar o art. 37 da CFRB/88.

Na vigência da redação originária, O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da PET 3240, Informativo nº 901 e o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do HC 5045/AL já haviam pacificado o entendimento de que ação de improbidade era, na verdade, uma ação civil. Para o STJ, ainda, conforme consta no julgamento AREsp 1.235.685/BA, havia o entendimento no sentido de ser uma ação civil pública singular, com diversas diferenças entre a ação civil pública em si.

Já em relação à doutrina, o principal fundamento é baseado na leitura do art. 37, parágrafo 4º da CFRB/88, ao prever que serão imputadas sanções por ato de improbidade, sem prejuízo da ação penal, o que, a contrário senso, permite a conclusão de que a ação tem natureza civil. Inobstante a isso, alguns doutrinadores consideram que a ação de improbidade tem forte conteúdo penal.<sup>36</sup>Por

---

<sup>35</sup>STF, Decisão Monocrática. ADI 7042. Rel. Min. Alexandre de Moraes. j. 18.02.2022, *DJe* 21.02.2022.

<sup>36</sup>Foi o entendimento esposado por ARNALD WALD e GILMAR FERREIRA MENDES, em *Competência para julgar a improbidade administrativa*, em *Revista de Informação Legislativa* nº 138, abr./jun. 1998. p. 213-215. p. 253-257. Importante, trazer, também, um caso em que este entendimento minoritário prevaleceu no STF, no julgamento da Reclamação 2.138, na qual se reconheceu o caráter penal das sanções de improbidade administrativa.

mais que a doutrina majoritária e a jurisprudência dominante entendam a natureza civil das sanções por improbidade, isso não implica o afastamento por completo das regras penais e processuais penais, devendo ser o caso analisado com base em suas peculiaridades, dado seu caráter sancionador.<sup>37</sup>

Ainda no tocante à natureza civil da norma, faz-se necessário pontuar que são diversas as menções ao Código de Processo Civil, como, por exemplo, nos §§ 8º e 9º do Art. 16, Art. 17, caput (prevê a aplicação do procedimento comum previsto no CPC), Art. 17, II, §§ 6º-A, 6º-B, 7º do art. 17, § 15 do art. 17 (trata da desconsideração da pessoa jurídica, § 19, II do Art. 17, Art. 17-C, caput). Salienta-se, contudo, que essa é a interpretação que se dá a partir da leitura sistemática da norma, buscando decifrar o fim do artigo, não se afirmando ou negando a concordância com a escolha do legislador. O fato é que o legislador definiu a ação de improbidade como uma ação de caráter civil.

Há, todavia, autores que defendem um sistema intermediário e próprio da improbidade, baseando-se nas lições do direito estrangeiro, como no caso da Espanha e da França.<sup>38</sup>

Com base na legislação originária, Rogério Pacheco Alves e Maria Sylvia Zanela di Pietro<sup>39</sup> admitiam, no sentido do entendimento firmado pelo STJ<sup>40</sup>, que a ação de improbidade poderia vir a ser qualificada e utilizada como uma ação civil pública, em virtude da natureza coletiva da tutela. Entendimento diverso adotado por José Carvalho dos Santos Filho, que entendia ser a ação de improbidade diversa da ação civil pública, com procedimentos diversos, cada qual com sua lei base<sup>41</sup>. A mesma orientação, segundo Carvalho, era defendida por Marino Pazzaglini Filho, Francisco Octávio de Almeida Prado, Arnold Wald e Gilmar Mendes, já que as ações poderiam ser propostas separadamente.

A partir da nova redação do art. 12 da LIA<sup>42</sup>, ratifica-se a independência entre as sanções penais comuns e de responsabilidade civis e administrativas previstas em legislação específica. O art. 17-D corrobora tal entendimento ao prever ser uma ação repressiva, de caráter sancionatório e reparatório “e não constitui ação civil”. Essa conclusão a que chega o artigo parece ser melhor interpretada como “não se constitui uma ação civil pública”. Esse fundamento ganha força a partir da leitura do parágrafo único do referido artigo, ao buscar fazer a separação entre a ação civil

---

<sup>37</sup>GARCIA, Emerson. *Improbidade Administrativa. Op. Cit.* p. 587.

<sup>38</sup>Para mais detalhes, analisar as obras de Fernando Gaspar Neisser e Sarah Merçon-Vargas, em NEISSER, Fernando Gaspar. *Op. Cit.* e MERÇON-VARGAS, Sarah. *Teoria do Processo Judicial Punitivo Não Penal*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2018 essa última, com algumas ideias que já foram incorporadas à nova lei.

<sup>39</sup>GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op. Cit.* p. 388-390; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. *Op. Cit.*

<sup>40</sup>A tese 12 da edição nº 38 da “Jurisprudência em Teses” do STJ dispõe: “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”.

<sup>41</sup>FILHO, José dos Santos Carvalho. *Op. Cit.* p. 1927.

<sup>42</sup>Art. 12 da Lei 8.429/92: “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.”

pública e a ação de improbidade, com expressa menção à Lei 7.347<sup>43</sup>. Evidente, portanto, a superação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.<sup>44</sup>

Com base nas lições de Daniel Amorim Assumpção Neves<sup>45</sup>, por ser uma ação de natureza civil, diferente da ação civil pública, mas que tutela direito coletivo difuso, como o patrimônio e a moralidade pública, de titularidade coletiva, à ação de improbidade se aplicaria o microsistema coletivo<sup>46</sup>. Como se sabe, a ação civil pública é apenas uma espécie dentro do gênero ação coletiva, que também engloba a ação popular, o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção coletivo. Para tanto, basta perceber que as medidas reparatórias buscadas pela ação de improbidade também o são por meio de uma ação civil pública ou por meio de uma ação popular. No âmbito da redação originária, o STJ já entendia pela aplicação subsidiária das demais normas do microsistema, como no caso do art. 19 da Lei 4.717/1965. Temos como exemplo o julgamento do EREsp 1.220.667/MG, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, no sentido da aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei 4.717/65 às ações de improbidade.

Haveria, portanto, uma natureza híbrida da ação de improbidade: reparar e sancionar. Conforme se verá em seguida, a reforma trazida pela Lei 14.230/2021 buscou criar uma série de regras de maior conteúdo protetivo ao réu (previsão da modalidade apenas dolosa; tipificação taxativa das condutas). Há, então, doutrinadores que entendem que tal modelo de proteção apenas deveria se restringir às medidas sancionatórias, haja vista que as demais medidas reparatórias podem ser alcançadas por meio de outras ações coletivas, não fazendo sentido aplicar regras distintas para o mesmo fim.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup>Nesta perspectiva: NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 110.

<sup>44</sup>“A eliminação da solução prática da ação civil pública (Lei 7.347/1985) A Lei 14.230/2021 previu que a ação de improbidade se configura como uma “ação típica”. Isso significa a superação de uma prática tradicionalmente adotada de veiculação da pretensão de sancionamento por improbidade por meio da ação civil pública prevista na Lei 7.347.” FILHO, Marçal Justen Filho. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comparada e comentada Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 208.

<sup>45</sup>NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 109 e seguintes.

<sup>46</sup>Compartilhando esse entendimento: FILHO, José dos Santos Carvalho. *Op. Cit.* p. 1928.; JÚNIOR, Américo Bedê Freire. A natureza jurídica da ação por ato de improbidade administrativa, em Estudos sobre improbidade administrativa, obra coletiva, Lumen Juris, 2010, p. 273-280.; GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op. Cit.* p. 390.

<sup>47</sup>É o entendimento trazido por Daniel Amorim Assumpção Neves na obra “Comentários à Reforma da Lei de Improbidade”. Para o processualista, a discussão acerca da natureza da ação e se faz parte ou não do microsistema coletivo traz implicações práticas: “A discussão não é meramente acadêmica, porque se a premissa de criar uma série de regras processuais de maior proteção ao réu é a natureza sancionatória da demanda, sinceramente não vejo qualquer razão para aplicá-las naquilo que a pretensão se limita à reparação do dano sofrido pela pessoa jurídica. Sendo possível restringir o fenômeno processual apenas à parte reparatória da pretensão, entendo mais adequado aplicar-se as regras do microsistema coletivo do que aquelas previstas especificamente na Lei 8.429/1992. (...) Tenho para mim que a existência de pedidos meramente reparatórios na ação de improbidade administrativa que, insisto, poderiam ser formulados em outras espécies de ação cível, sempre que puderem ser isolados dos pedidos sancionatórios, devem ser regidos pelo microsistema coletivo. Afinal, estarão na ação de improbidade administrativa apenas circunstancialmente. Sempre, entretanto, que a situação processual exigir uma “mistura” dos

É interessante a observação trazida por Daniel Amorim, ao separar as medidas reparatórias das medidas sancionatórias previstas na LIA. Tem-se, como exemplo, a previsão do parágrafo 9º do Art. 12, de que as sanções só podem ser aplicadas com o trânsito em julgado. Não se aplicaria, contudo, às medidas reparatórias. Desse modo, sendo a LIA omissa quanto às medidas puramente reparatórias, deveria ser aplicado o art. 14 da Lei da Ação Civil Pública, que não prevê o efeito suspensivo de eventual apelação.

De fato, a ideia faz sentido, já que poderia, o legislador, ter pensado em uma ação de improbidade puramente sancionatória, deixando as medidas reparatórias para serem buscadas por outros meios. Ocorre que, ao fazer isso, a lei determinaria que o legitimado ativo precisasse ajuizar duas ações sobre o mesmo fato, o que em virtude das regras de conexão ou continência fariam com que os processos fossem reunidos, a fim de evitar decisões conflitantes, gerando, por consequência, um só julgamento.

Logo, parece mais prudente manter as duas medidas em uma mesma ação, mas possibilitando a aplicação concomitante de regramentos diversos para situações diversas, com base na lógica do microsistema coletivo. As naturezas das medidas são distintas, de modo que parece ser mais acertado apenas aplicar as maiores proteções àquelas medidas sancionatórias. Evidente, conseqüentemente, que tal tema ainda vai ser alvo de diversos debates, além de ensejar uma grande curiosidade de como se dará na prática forense a aplicação das referidas normas.

A partir da reforma, contudo, cria-se um debate, no sentido de se questionar se a ação de improbidade ainda permanece no microsistema de tutela coletiva, haja vista a ênfase dada pelo legislador ao seu caráter sancionatório. Para Hermes Zanetti Jr., a ação permanece como parte do microsistema<sup>48</sup>; já para Fredie Didier Jr., em razão da norma se revestir de um perfil punitivo não penal, haveria sua retirada do microsistema coletivo<sup>49</sup>.

A segunda corrente parece mais adequada, no tocante às medidas efetivamente sancionatórias, já que a própria norma prevê a aplicação dos princípios constitucionais do direito sancionador (art. 1º, parágrafo quarto da LIA), além de trazer a redação no sentido de que o controle de legalidade referente a interesse difuso ou coletivo deve se submeter aos termos da Lei nº

---

pedidos reparatórios e sancionatórios, todas as garantias do réu previstas pela Lei 8.429/1992 devem ser rigorosamente cumpridas. O mesmo ocorrendo, naturalmente, quando a situação se limitar à pretensão sancionatória.”

<sup>48</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. Curso de direito processual civil. 16. Ed. Salvador: Juspodivm, 2022, P. 26.

<sup>49</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. Curso de direito processual civil. 16. Ed. Salvador: Juspodivm, 2022, P. 26. Nesse sentido: “O simples fato de a ação de improbidade administrativa tutelar bens jurídicos de projeção transindividual — a probidade e a moralidade administrativas e a incolumidade do erário — não a transforma, por si só, em uma ação coletiva. Fosse assim, uma ação penal que imputasse ao acusado quaisquer dos “crimes contra a Administração Pública” (artigos 312 e ss., CP) sofreria a incidência dos mesmos princípios da tutela coletiva, o que a desvirtuaria por completo. (...) Nesse contexto, a Lei nº 14.230/2021 tem por inequívoco objetivo reposicionar a ação de improbidade administrativa, afastando-a do microsistema de tutela dos interesses transindividuais e inserindo-a no amplo campo do “direito sancionador”. ConJur - Yarshell e Sica: Reposicionamento da ação de improbidade

7.437/85 (art. 17-D, parágrafo único da LIA). A ver como se dará o entendimento jurisprudencial sobre a possibilidade ou não de, em uma mesma ação, aplicar regramentos distintos a depender da natureza dos pedidos.

Em relação à aplicabilidade da norma, muito se discute se nacional ou federal. No tocante à tal controvérsia, interessante fazer menção à argumentação trazida no capítulo da constitucionalidade da LIA, acerca da competência legislativa. A competência legislativa é privativa à União, já que a Lei de Improbidade impõe penalidades de natureza civil, matéria prevista no art. 22, I da CFRB/88. Logo, chega-se a conclusão de que a norma tem aplicabilidade, na maioria de seus artigos, nacional. Na maioria porque, a depender das previsões constantes na norma, há de se buscar a natureza da matéria prevista. Sendo meramente de natureza de sanção civil, a norma é de aplicação nacional. Sendo, contudo, norma de natureza administrativa, a norma é apenas federal, já que compete a cada ente federativo legislar sobre seu regramento, com base no princípio da autonomia federativa.<sup>50</sup>

### 3.3 SUJEITO PASSIVO

Na redação originária, o art. 1º, *caput* e seu parágrafo único, previam que seriam considerados sujeitos passivos a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos entes da federação, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nesses casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres público.

Com a reforma da LIA, houve a revogação do parágrafo único e a inserção de oito parágrafos. Para esse tópico, importarão os parágrafos 5º, 6º, 7º. Em relação à previsão do parágrafo

---

<sup>50</sup>Nesse sentido: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 812; CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 986; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. - Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021. p. 1492

6º, entidades que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, por mais que não tenha havido alteração, é importante tecer comentários sobre sua interpretação.

Ora, pela literalidade da norma, haveria uma banalização na aplicação da LIA, ao se prever que toda e qualquer empresa, inserida na previsão legal, possa vir a ser sujeito passivo de um ato de improbidade. Seria como autorizar a aplicação da LIA em face de um ato praticado contra uma MEI, ou em face de uma pessoa física isenta de Imposto de Renda.

Nesse sentido, faz-se necessário restringir a interpretação, adequando sua aplicação apenas para aquelas entidades que recebem tais benefícios para concretização de interesses públicos específicos.<sup>51</sup> É fundamental, então, que se verifique se aquela entidade beneficiária está desempenhando uma atividade dotada de finalidade pública específica, ligada ao próprio ato concedente do benefício.<sup>52</sup>

Para entender melhor tal sujeição à LIA, é imperioso citar como exemplo as pessoas jurídicas do Terceiro Setor, como as organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, além das entidades para fiscais, limitando-se a sanção à repercussão do ilícito sobre a contribuição, benefício ou incentivo estatal.

O parágrafo 5º manteve a previsão referente à administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos entes da federação, de modo que, com base no presente tema, foge à análise. Já o parágrafo 7º, que trata das entidades privadas a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos entes da federação, alterou a norma aplicada em relação às empresas incorporadas ao patrimônio público e às entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais ou menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Agora, pouco importa ser ou não integrada à administração direta e não há mais restrição percentual. Toda e qualquer entidade privada, cujo patrimônio seja constituído com recursos estatais, será alvo da LIA. Não se busca mais saber se a participação do Estado é majoritária, bastando existir contribuição oriunda do patrimônio público, de modo que a ausência de controle societário se tornou irrelevante.<sup>53</sup>

Logo, aplica-se a LIA à entidade privada, para cuja criação ou custeio o erário concorreu ou concorra no seu patrimônio, mantendo o limite do ressarcimento à repercussão do ilícito. Os demais prejuízos, para além do patrimônio público, deverão ser perseguidos em ação própria.

---

<sup>51</sup>Entendimento majoritário da doutrina pátria: NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 13; GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op. Cit.* p. 143-144.

<sup>52</sup>Marçal Justen Filho entende que essas entidades têm uma situação jurídica diferenciada, já que a mera atribuição de vantagem não implica o surgimento de função estatal. Os benefícios e os recursos são transferidos com o fim de fomenta e realizar benefícios de cunho coletivo, aplicando-se as disposições da LIA ao particular que se encontrar “em situação de fruição diferenciada e privilegiada de bens e outras vantagens de origem pública”. FILHO, Marçal Justen. *Op. Cit.* p. 44-46.

<sup>53</sup>FILHO, Marçal Justen. *Op. Cit.* p. 47-50.

Surge, contudo, um tema que gerará bastante controvérsia e que já vem sendo debatido na doutrina: o parágrafo sétimo que prevê tal ressarcimento aplica-se a qualquer tipo de ato de improbidade? Rafael Carvalho entende que sim, enquanto Marçal Justen Filho entende que não se aplica o art. 11 que trata das violações aos princípios da Administração Pública, ao fundamento de que a gestão de tais entidades privadas não se submete aos princípios da atividade administrativa estatal. Para o doutrinador, pelo fato da entidade privada apenas se utilizar de vantagens patrimoniais, a demanda da LIA apresentaria apenas um caráter patrimonial.<sup>54</sup>

Entendo que a segunda corrente há de prosperar. De fato, não sendo aplicável às entidades de direito privado os princípios da administração pública, carece de fundamento legal cobrar tal observação em virtude de uma futura ação de improbidade. .

### 3.4 SUJEITO ATIVO

Sujeito ativo é aquele que pode praticar o ato de improbidade. Como se verá, não é qualquer indivíduo que pode praticar improbidade. Sob essa ótica, faz-se necessário, como requisito, um sujeito passivo específico. No caso, é imprescindível a presença de uma vítima de uma conduta realizada por sujeito ativo específico. Inexiste improbidade com a ausência de qualquer um desses sujeitos e entes previstos na norma.

Existiam, até então, algumas polêmicas a respeito desses artigos, entre as quais deve-se priorizar a questão do agente político e da possibilidade de uma pessoa jurídica poder praticar ato de improbidade, por serem matérias que foram alvo de mudanças a partir da reforma trazida pela Lei 14.230/2021.

#### 3.4.1 Terceiros e Pessoas Jurídicas

---

<sup>54</sup>Pela aplicação do parágrafo sétimo do art. 1º a qualquer ato de improbidade administrativa tem-se a obra NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 14; já em sentido contrário, afirmando não se aplicar ao art. 11 da LIA, tem-se a obra de FILHO, Marçal Justen. *Op. Cit.* p. 44.

A LIA, em sua redação originária, conforme disposto nos arts. 2º e 3º, previa que seriam sujeitos ativos os agentes públicos, amplamente considerados, como aqueles que exerciam, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. 1º e os terceiros que, mesmo não sendo agentes públicos, teriam induzido ou concorrido para a prática do ato de improbidade ou dele tenham se beneficiado sob qualquer forma direta ou indireta.

No tocante às pessoas jurídicas, a controvérsia era quanto ao seu enquadramento no art. 3º, na qualidade de terceiro. Faz-se prudente, então, tecer alguns comentários prévios acerca da figura do terceiro.

A redação originária previa que se aplicaria a LIA para aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos concorressem ou induzissem para a prática do ato ou se beneficiasse direta ou indiretamente dele. Em razão da presença dos verbos “concorrer” e “induzir”, prevaleceu o entendimento doutrinário de que ao terceiro era imprescindível a demonstração do elemento subjetivo dolo.<sup>55</sup>

A nova redação, a fim de consolidar esse entendimento, deixando de existir qualquer dúvida sobre a necessidade do elemento subjetivo, passou a prever, expressamente, a conduta dolosa no ato de induzir ou concorrer para prática do ato de improbidade.

Em interessante avanço, foi retirado o trecho que previa aplicação da LIA para aquele que se beneficiasse direta ou indiretamente. Coerente o legislador, pois tal previsão implicava o ajuizamento de ação de improbidade contra terceiros que sequer tinham participado do ato, nem sabiam de sua ocorrência, em casos os quais os terceiros não tinham nem vontade ou consciência do acontecido. Inobstante a doutrina já ter previsto o requisito “dolo”, que viria a dificultar a aplicação irrestrita da LIA, a exclusão dessas palavras traz maior segurança jurídica.

Por fim, em relação à análise genérica da figura do terceiro, salienta-se não ter havido alteração quanto à imprescindibilidade da presença do agente público no ato. Da própria leitura dos verbos escolhidos pelo legislador, a conclusão é óbvia no sentido da impossibilidade da ação de improbidade ser proposta em face somente do terceiro.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 76; COPOLA, Gina. *A improbidade administrativa no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 44-45; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2010, p. 58

<sup>56</sup>A tese 8 da edição nº 38 da “Jurisprudência em Teses”, do STJ, assim dispõe: “É inviável a propositura de ação civil de improbidade administrativa exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda”. Na doutrina: DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*, São Paulo: Dialética, 2007. p. 54. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op. Cit.* CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.*

Ora, induzir significa plantar, introduzir, incentivar a ideia do ato pelo agente público, corresponde a incentivar alguém a concretizar aquela conduta, enquanto concorrer pressupõe que o terceiro está ajudando, materialmente, na ocorrência do ato. As condutas do terceiro são intrinsecamente ligadas a do agente público.

Já em relação à (im)possibilidade da pessoa jurídica figurar com terceiro, o Superior Tribunal de Justiça tinha o entendimento de que a pessoa jurídica que é beneficiária ou partícipe do ato também o comete, de modo que só se aplicariam as sanções correspondentes à natureza da pessoa jurídica, como o ressarcimento ao erário, indisponibilidade dos bens, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com o poder público ou receber benefício ou incentivo fiscal ou creditício, direta ou indiretamente.<sup>57</sup>

Todavia, sua presença no polo passivo não implicaria automaticamente na presença de seus sócios<sup>58</sup>, sendo imprescindível, portanto, a efetiva e adequada desconsideração da pessoa jurídica nos moldes legais.

Para aqueles que entendiam pela impossibilidade da pessoa jurídica estar contida no art. 3º, o argumento utilizado era de que a referida norma tinha o requisito da indução ou concorrência, ou seja, de uma suposta manifestação de vontade, algo estranho às pessoas jurídicas.<sup>59</sup> Logo, para essa corrente, apenas os sócios das pessoas jurídicas poderiam ser considerados sujeitos ativos, mesmo que o benefício fosse da pessoa jurídica.

Em sentido contrário, com a mesma exegese do Superior Tribunal de Justiça, temos como exemplo Emerson Garcia, Wallace Paiva Martins Júnior e Rafael Carvalho Rezende de

---

<sup>57</sup>REsp 886.655/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21/09/2010, DJe 08/10/2010; "(...) 5. O sujeito particular submetido à lei que tutela a probidade administrativa, por sua vez, pode ser pessoa física ou jurídica. Com relação a esta última somente se afiguram incompatíveis as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos." REsp 1.038.762/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/08/2009, DJe 31/08/2009.

<sup>58</sup>REsp 970.393/CE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 39/06/2012, no sentido de que a pessoa jurídica poderia figurar no polo passivo mesmo que desacompanhada de seus sócios.

<sup>59</sup>Nesse sentido: De qualquer forma, o terceiro jamais poderá ser pessoa jurídica. As condutas de indução e colaboração para a improbidade são próprias de pessoas físicas; a LIA, aliás, foi concebida para elas.<sup>419</sup> Quanto à obtenção 14.5. de benefícios indevidos, em que pese a possibilidade de pessoa jurídica ser destinatária deles (como, por exemplo, no caso de certo bem público móvel ser desviado para seu patrimônio), terceiro será o dirigente ou responsável que eventualmente coonestar com o ato dilapidatório do agente público. Demais disso, tal conduta, como vimos, pressupõe dolo, elemento subjetivo incompatível com a responsabilização de pessoa jurídica.<sup>420</sup> A propósito, já se decidiu, a nosso ver corretamente, que empresas beneficiárias de ato de improbidade não devem figurar em litisconsórcio com o agente que o praticou; podem sujeitar-se à responsabilidade civil e ao dever de indenizar, mas não à responsabilidade pela conduta em si de improbidade.<sup>421</sup> Some-se, ainda, a orientação do STJ no sentido de que o MP tem legitimidade para propor ação civil pública visando ao ressarcimento de danos ao erário: nesse caso, a pessoa jurídica pode figurar no polo passivo.<sup>422</sup> Afinal, não se pode esquecer que a responsabilização de pessoas jurídicas é específica, sendo a sua disciplina estabelecida na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), como já visto anteriormente." FILHO, José dos Santos Carvalho. *Op. Cit.* p. 1895-1896; JÚNIOR, Waldo Fazzio, *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 266.

Oliveira.<sup>60</sup>Em tese, argumentam que o art. 3º não traz distinção entre pessoa jurídica e pessoa física; o fato dos verbos trazerem uma conotação de manifestação de vontade (exclusiva das pessoas físicas), não exclui a sujeição à norma daquele que se beneficia, no caso, as pessoas jurídicas que, como se sabe, tem personalidade jurídica própria, além de responderem civilmente por danos causados por prepostos e dirigentes.

A reforma da LIA vem para sepultar a tese da impossibilidade, ao incluir, expressamente, a pessoa jurídica como sujeito ativo, com escopo no art. 3º, parágrafos 1º e 2º e seu parágrafo único, que trata da responsabilidade da sucessora, nos casos de fusão e de incorporação. A inovação, legislativa, contudo, trouxe uma limitação à aplicação da lei às pessoas jurídicas. Segundo o parágrafo 2º do art. 3º, quando o ato também for sancionado como lesivo à administração pública, previsto na Lei 12.846/2013, não haverá a aplicação das sanções da LIA.

Sobre a justificativa da supracitada previsão legal:

“A opção do legislador foi justificada, provavelmente, pelo fato de que a Lei Anticorrupção é voltada justamente para responsabilização (objetiva, ao contrário da LIA) das pessoas jurídicas. Ademais, as sanções previstas no art. 12 da LIA – e que seriam compatíveis com a punição das pessoas jurídicas – encontram-se previstas, em grande medida, na Lei Anticorrupção (exs.: perda dos bens, multa, proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios) que prevê, ainda, outras sanções específicas (exs.: publicação extraordinária da decisão condenatória; suspensão ou interdição parcial de suas atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica).

Em segundo lugar, o § 1º do art. 3º da LIA dispõe que a imputação de improbidade administrativa à pessoa jurídica de direito privado não acarreta, automaticamente, a responsabilização dos respectivos sócios, cotistas, diretores e colaboradores da pessoa jurídica de direito privado, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.

A previsão normativa parte da distinção de personalidades das pessoas jurídicas e das pessoas físicas que atuam em seu nome, com o objetivo de evitar a responsabilização, em cadeia, de todos os sócios, cotistas, diretores e colaboradores, mesmo que não haja participação direta na prática da improbidade. Não nos parece que a redação originária do art. 3º da LIA fosse capaz de gerar essa consequência, mas o legislador entendeu melhor evidenciar isso na atual redação do dispositivo”.<sup>61</sup>

Surge a seguinte reflexão: como se daria um caso em que há a comprovação de participação de um agente público e de uma pessoa jurídica, sendo que esse ato está previsto na Lei

---

<sup>60</sup>ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. *Op. Cit.* p 157-158; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Op. Cit.* 230. NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa. Op. Cit.* p. 78-81.

<sup>61</sup>Comentários à Reforma da Lei de Improbidade. *Op. Cit.* p. 19.

Anticorrupção (LAC)? Como se sabe, a LAC apenas prevê sanções às pessoas jurídicas, de modo que, à pessoa jurídica se aplicaria tão somente o regramento da LAC, conforme previsão expressa da LIA. Já em relação ao agente público, é plenamente possível a aplicação da LIA, já que a limitação de sua aplicação é restrita às pessoas jurídicas.

### 3.4.2 Agentes políticos

O art. 2º da LIA foi reformado, passando a haver, expressamente, a figura do agente político como sujeito ativo. Na vigência da redação originária, o tema sobre a responsabilidade do político foi alvo de grandes controvérsias e matéria de grande discussão jurisprudencial, tanto que chegou diversas vezes ao Supremo Tribunal Federal, tendo essa corte pacificado o entendimento apenas em 2018 (Pet 3.240). Em 2019, a questão foi afetada à sistemática da Repercussão Geral (Tema 576), tendo o STF definido que o processo e julgamento de prefeito por crime de responsabilidade não impediria sua responsabilização por atos de improbidade administrativa.<sup>62</sup>

O tema era bastante controvertido, pois o próprio artigo 2º, por mais que não tratasse literalmente do agente político, falava em “eleição”, “mandato”, assim como o art. 23, na redação originária, ao tratar do termo inicial da prescrição ser o término do “exercício de mandato”.

Surgiram, então, três correntes doutrinárias:

A primeira defendia a inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos<sup>63</sup>, já que a Constituição teria previsto tratamento diverso para os crimes de responsabilidade, previstos nos arts. 51, I; 85, V; e 102, I, “c”, regulamentados pela Lei 1.079/50 e o Decreto-lei 201/1967 e pela Lei 7.106/1983. O STF chegou a cancelar tal tese, no julgamento da Reclamação 2.138/DF, a qual tratava da prática de improbidade administrativa/crime de responsabilidade por Ministro de Estado. Segundo o julgado, os agentes políticos eram regidos por normas especiais de responsabilidade afastando, portanto, a aplicação da LIA.<sup>64</sup>

Inobstante a existência desse julgamento, deve-se entendê-lo como um julgamento isolado do STF, já que a Segunda Turma do Tribunal passou a entender ser possível a aplicação da LIA em

---

<sup>62</sup>RE 976.566. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13.09.2019, publicado 26.09.2019.

<sup>63</sup>Adeptos da primeira corrente: MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 814; COPOLA, Gina. A improbidade administrativa no direito brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 41.

<sup>64</sup>“(…) A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos (...)”STF, Reclamação 2.138/DF, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJE 18.04.2008 (Info 471).

face de Deputado Federal, já adiantando a impossibilidade de foro por prerrogativa de função<sup>65</sup>. Nesse mesmo sentido foi a decisão monocrática do Min. Celso de Mello, concluindo pela aplicação da LIA a ex-governador, que teria praticado ato ímprobo durante o mandato<sup>66</sup>.

Um outro importante julgado, por meio do Plenário do STF foi o da Pet 3.067 de relatoria do Min. Roberto Barroso, ao definir que a ação de improbidade em face de parlamentar deve ser julgada na primeira instância. Conforme se verá em seguida, o supracitado primeiro entendimento doutrinário foi superado com o julgamento da Pet 3.240.

A segunda corrente defende a possibilidade da aplicação concomitante da LIA e das sanções previstas nas normas que preveem crimes de responsabilidade, sem a ocorrência do *bis in idem*.<sup>67</sup> Esse entendimento foi referendado pela Corte Especial do STJ, que reconheceu a legitimidade do “duplo regime sancionatório dos agentes políticos”<sup>68</sup>

Por fim, o terceiro entendimento é no sentido da possibilidade da aplicação concomitante das sanções previstas na LIA e na Lei 1.079/50, regulamentada pelo Decreto-lei 201/1967 e pela Lei 7.106/1983, salvo daquelas medidas que têm natureza política, como a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos.

Nesse sentido:

“De fato, examinando-se o elenco de sanções contemplado no art. 12 da Lei n o 8.429/1992, é possível vislumbrar a existência, lado a lado, de sanções político-administrativas e exclusivamente administrativas. Daí a distinção feita por alguns intérpretes e que, em nosso entender, melhor se harmoniza com o sistema atualmente em vigor e com o princípio da moralidade administrativa.”<sup>69</sup>

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Pet 3.240 AgR/DF e do Tema de Repercussão Geral 576, conforme dito alhures, decidiu pela possibilidade da aplicação de ambos regimes sancionatórios, quais sejam, por improbidade administrativa e por crime de responsabilidade, fazendo a ressalva do Presidente da República, demonstrando a superação daquele entendimento isolado do Tribunal. Há quem discorde dessa ressalva<sup>70</sup>, mas é certo que o entendimento não deve ser alterado, já que a norma, a partir da reforma, não faz menção direta à figura do presidente, do mesmo modo como era em sua redação originária, não havendo motivo, portanto, para alteração da exegese.

<sup>65</sup>STF, ARE 806.293 ED/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 13.06.2014.

<sup>66</sup>STF, AC 3.585 MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 05.06.2014 (Info 761).

<sup>67</sup> Nesse sentido: DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade administrativa. São Paulo: Dialética, 2007. p. 39; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 312; 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. 32.

<sup>68</sup>STJ, Rcl 2.790/SC, Rel. Min. Teori Zavascki, Corte Especial, DJe 04.03.2010 (Info 418).

<sup>69</sup>FILHO. José dos Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo. *Op. Cit.* p. 1893. Com entendimento similar, tem-se a lição de Rafael Carvalho Rezende de Oliveira em Improbidade Administrativa. *Op. Cit.* p. 55-56.

<sup>70</sup>OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade administrativa. *Op. Cit.* p. 55.

Ficou consolidado, então, o entendimento majoritário da doutrina brasileira, ao concluir pela autonomia das instâncias penais, civis e político-administrativas, fincado, em grande medida, na redação do parágrafo 4º do Art. 37 da Constituição Federal.

### 3.5 MODALIDADE DOS ATOS DE IMPROBIDADE E SEUS ELEMENTOS SUBJETIVOS

Os atos de improbidade, na redação originária da LIA, estavam previstos no art. 9º, 10, 10-A e 11, representando, respectivamente, os atos que importam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário, os decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e os que atentam contra os princípios da administração pública.

Tais previsões foram alvo de constantes críticas, principalmente pelo caráter aberto da tipificação da LIA, que trazia um elenco de condutas meramente exemplificativo, o que para muitos dificultava o exercício pleno da ampla defesa e trazia grande insegurança jurídica, já que o administrador, na prática, não sabia se o que estava fazendo seria tipificado, ou não, como improbidade, o que contraria a lógica sancionatória. Surgiu, então, o conhecido fenômeno chamado de “apagão das canetas” dos agentes públicos e políticos, por receio de agir, sob pena de ser responsabilizado, gerando o “Direito Administrativo do Medo”.<sup>71</sup>

Nas palavras de Mauro Roberto Gomes Mattos, para quem a abertura dos tipos da LIA assemelha-se à norma penal em branco penal:

“Ao deixar de definir o conteúdo jurídico do que venha a ser o ato de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/92 permitiu ao intérprete uma utilização ampla da ação de improbidade administrativa, gerando grandes equívocos, pois possibilitou que atos administrativos ilegais, instituídos sem má-fé, ou sem prejuízo ao ente público fossem confundidos com os tipos previstos na presente lei.

Tal equívoco, como dito, é fruto da falta de uma definição jurídica do ato de improbidade administrativa, apresentando-se, portanto, como norma de conteúdo incompleto.

A lei em questão se assemelha à norma penal em branco, por possuir conteúdo incompleto e cujo “aperfeiçoamento”, fica por conta de quem interpreta a lei de improbidade administrativa”.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup>Para uma leitura mais aprofundada: SANTOS, Rodrigo Valgas. Direito Administrativo do Medo. Nova Edição. - Revista dos Tribunais, 2020.

<sup>72</sup>MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 28.

Em sentido diverso, entendendo pela coexistência de duas técnicas legislativas:

“(…) de acordo com a primeira, vislumbrada no caput dos dispositivos tipificadores da improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos passíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos; a segunda, por sua vez, foi utilizada na formação de diversos incisos que compõem os arts. 9º, 10, 10-A e 11, tratando-se de previsões, específicas ou passíveis de integração, das situações que comumente consubstanciam a improbidade, as quais, além de facilitar a compreensão dos conceitos indeterminados, veiculados no caput, têm natureza meramente exemplificativa, o que defluiu do próprio emprego do advérbio ‘notadamente’”.<sup>73</sup>

As críticas parecem ter surtido efeito, em especial no tocante ao art. 11 que, nas palavras de Marçal Justen Filho, se constituía um desafio hermenêutico para o intérprete, alvo principal das alegações de insegurança jurídica, já que passa a prever um rol taxativo de condutas. A reforma é razoável já que conforme dito alhures, a extensa abertura do tipo não se coadunava com o caráter sancionatório da norma.<sup>74</sup>

Entre os elementos do ato de improbidade, poderia se concluir pela necessidade expressa do elemento subjetivo, ora o dolo, ora a culpa, de modo que somente poderia haver a imputação do ato de improbidade se houvesse a demonstração do elemento subjetivo do agente, desde que compatível com alguma das condutas exemplificativas presentes no rol dos artigos.<sup>75</sup>

No tocante ao elemento subjetivo, apenas o art. 5º (restrito aos casos de lesão do patrimônio e à hipótese de ressarcimento) e o art. 10 (prejuízo ao erário) previam, expressamente, a necessidade de tal elemento, admitindo tanto a modalidade culposa quanto a dolosa. Em relação ao art. 10, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento da imprescindibilidade de, no mínimo, haver a

---

<sup>73</sup>GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. Cit. p. 349-350.

<sup>74</sup>Em primorosa lição, Marçal Justen Filho arremata: “A exigência do art. 11 da LIA no sentido da infração a um dever de honestidade, imparcialidade ou legalidade significa a exigência de uma previsão legal instituindo e disciplinando tais deveres. Não é cabível extrair tais deveres diretamente da Constituição ou da própria Lei de Improbidade Administrativa. Afirmar que uma ilicitude específica e sancionável de modo diferenciado pode ser extraída diretamente do texto da Constituição implicaria autorização para eliminar a exigência da legalidade no tocante à tipificação de crimes. Não se argumente que a tipificação penal seria distinta daquela atinente à improbidade. Por um lado, o princípio da legalidade aplica-se a todas as infrações e ao direito administrativo repressivo. Por outro, a gravidade da figura da improbidade e a severidade do sancionamento correspondente não autorizam o sancionamento sem previsão legislativa. Enfim, o argumento da desnecessidade de previsão legislativa explícita para sancionamento da improbidade prova demais. Torna desnecessária a existência da própria Lei 8.429. Se fosse cabível sancionar alguém por improbidade sem previsão legislativa explícita, caberia aplicar sanções fundadas direta e exclusivamente no art. 37, § 4º, da CF. As previsões dos arts. 9º, 10 e 11 seriam dispensáveis e inúteis. Por isso, não apenas é necessário que uma lei tipifique o ilícito de improbidade. Também é indispensável, nos casos em que a lei tipificadora da improbidade prevê a ilicitude por violação a deveres, que tais deveres tenham sido disciplinados por lei”. *Op. Cit.* p. 133-134.

<sup>75</sup>Na jurisprudência do STJ: REsp 626.034, Segunda Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, jul. 28.03.2006, publicado 05.06.2006 e REsp 604.151, Primeira Turma, Rel. p/Acórdão Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 25.04.2006, publicado em 08.06.2006.

presença da culpa grave, como mecanismo de ir além da mera ilegalidade. Os demais tipos previstos no art. 9º e art. 11 pugnavam pela presença do elemento dolo.<sup>76</sup>

Havia intensa discussão sobre qual a modalidade dolosa exigida. Se bastaria, por exemplo, o dolo genérico. Nesse sentir, houve a afetação ao rito dos repetitivos dos Resp's 1.926.832/TO, 1.930.054/SE e 1.913.638/MA, Tema 1.108, sobre a possibilidade da existência de lei municipal que autorizasse a contratação de servidor público, sem a prévia aprovação em concurso público, e afastasse o dolo genérico hábil à configuração do ato de improbidade administrativa, o que demonstra o entendimento do STJ pela suficiência do dolo genérico, sobre o qual bastaria a demonstração da má-fé, da imoralidade qualificada. Nos casos do art. 11, a Primeira Seção do STJ já havia pacificado o entendimento pela desnecessidade da presença do dolo específico (REsp 951.389/SC)<sup>77</sup>, com base em julgamento da Segunda Turma, no REsp 765.212/AC.

O dolo genérico, nas palavras de Rogério Sanches Cunha, ocorre quando o “agente tem vontade de realizar a conduta descrita no tipo penal, sem um fim específico”. Já em relação ao dolo específico, o doutrinador leciona que ele ocorrerá quando o agente “tem vontade de realizar a conduta, visando um fim específico que é elementar do tipo penal”.<sup>78</sup> Seriam, respectivamente, a mera má-fé e a verdadeira comprovação da intenção do agente.

Em relação ao art. 11, a Segunda Turma do STJ, no REsp 765.212/AC, decidiu que:

“(…)3. De acordo com o entendimento majoritário da Segunda Turma, a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) prescinde da comprovação de dolo. Precedentes: REsp. 915.322/MG (Rel. Min. Humberto Martins, j. 23/9/2008); REsp. 737.279/PR (Rel. Min. Castro Meira, j. 13/5/2008, DJe 21/5/2008).

4. Embora entenda ser tecnicamente válida e mais correta a tese acima exposta, no terreno pragmático a exigência de dolo genérico, direto ou eventual, para o reconhecimento da infração ao art. 11, não trará maiores prejuízos à repressão à imoralidade administrativa. Filio-me, portanto, aos precedentes da Primeira Turma que afirmam a necessidade de caracterização do dolo para configurar ofensa ao art. 11.

5. Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: "vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora". Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da *moralidade administrativa* e da *impeachment*.(…)”. (STJ - REsp: 765212 AC 2005/0108650-8, Relator: Ministro

---

<sup>76</sup>STJ, AgRg no REsp 1.224.462/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 22.10.2013.

<sup>77</sup>Em trecho da ementa consta: “a conduta dolosa é patente, in re ipsa”. STJ, REsp 951.389/SC, Primeira Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 09.06.2010, DJe em 04.05.2011.

<sup>78</sup>CUNHA, Rogério Sanches Cunha. Manual de Direito Penal. 9. ed. - Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 280.

Segundo NEISSER, “o conceito de dolo adotado pelo Superior Tribunal de Justiça abrange as modalidades direta e indireta, ou seja, a vontade consciente de praticar determinada conduta, apta a produzir os resultados previstos no tipo, ou a concordância com o fato de que tais resultados sejam atingidos, quando o autor deveria saber que isso ocorreria”<sup>79</sup>

Ocorre que a reforma, realizada pela Lei 14.230/21, excluiu a modalidade culposa, anteriormente prevista para o art. 10 e, em relação ao dolo, passou a apenas admitir o dolo específico. Para tanto, basta analisar as doze menções expressas a tal elemento: parágrafos 1º, 2º e 3º do Art. 1º; Art. 3º; Art. 9º, caput; Art. 10, caput; parágrafo 2º do Art. 10; Art. 11, caput; parágrafo 5º do Art. 11; II, do parágrafo 6º do Art. 17; parágrafo primeiro do art. 17-C.

A previsão do dolo específico está contida no parágrafo 2º do art. 1º, já que considera dolo “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, desta Lei, não bastando a mera voluntariedade do agente”. A ideia ainda é reforçada no parágrafo seguinte, já 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 administrativa” e pelo parágrafo primeiro do art. 17-C para o qual “a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”. Fica evidente, portanto, a superação do entendimento pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça, tanto pela impossibilidade de improbidade culposa, quanto pela imprescindibilidade de aferição do dolo específico, o que com certeza influenciará no resultado do julgamento dos Recursos Especiais afetados pelo Tema 1.108 do STJ.

### **3.5.1 Enriquecimento ilícito**

O art. 9º prevê a hipótese de ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito. Em relação à redação originária, há poucas inovações. A mais expressiva diz respeito à previsão expressa da necessidade do elemento doloso, entendimento já sedimentado na jurisprudência e doutrina pátrias.

---

<sup>79</sup>NEISSER, Fernando Gaspar. *Op. Cit.* p. 85.

Os incisos IV, VI e VII também sofreram alterações. O inciso IV, que tratava da utilização de veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza em obra ou serviço particular, substituiu esse rol pela expressão *qualquer bem móvel*.

No inciso VI, foi ampliada a previsão sobre declaração falsa acerca de medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, passando a prever que será ato ímprobo declaração falsa sobre *qualquer dado técnico*, não mais somente em relação à medição ou avaliação.

Por fim, o inciso VII previa como ato ímprobo adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, passou a prever que o bem seja adquirido em razão desses cargos, decorrentes de atos descritos no caput do artigo, assegurando a demonstração da origem lícita da evolução patrimonial.

São requisitos para configuração desse ilícito: a) vantagem indevida, independentemente de prejuízo ao erário<sup>80</sup>; b) conduta dolosa; c) nexos causal entre a vantagem e o exercício do cargo. As discussões doutrinárias acerca da (im)possibilidade de enriquecimento ilícito, por meio de conduta omissa, permaneceram ocorrendo, já que não houve alteração legislativa nesse sentido.

### **3.5.2 Prejuízo ao erário**

Conforme dito acima, o art. 10, em sua redação originária, era o único que previa a possibilidade de cometimento de ato de improbidade com o elemento subjetivo culposo, sobre o qual o STJ apenas o admitia na modalidade culpa grave. Todavia, como se sabe, a reforma da Lei 14.230/2021 extinguiu a modalidade culposa.

Ao contrário da polêmica existente em relação ao art. 9º, no tocante à (in)admissão de condutas omissivas, o art. 10 já previa a possibilidade da lesão ao erário, decorrente de ação ou omissão, redação essa que permanece incólume.

A extinção da modalidade culposa implicou a alteração dos incisos X e XIX do referido artigo, já que neles existiam menção à negligência, modalidade sabidamente culposa. Respectivamente, houve a alteração do termo “agir negligentemente” por “agir ilicitamente” e por “agir para configuração do ilícito”.

Ainda em relação a mudanças ocorridas no caput que geram reflexos nos seus incisos e parágrafos, o art. 10 passou a prever, expressamente, a necessidade de demonstrar e comprovar a

---

<sup>80</sup> STJ, REsp 1.014.161/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17.08.2010, DJe 20.09.2010.

efetiva lesão ao erário, afastando a polêmica que existia sobre a possibilidade ou não de se aplicar as sanções da LIA por dano presumido. No mesmo sentido é o parágrafo segundo do artigo, ao prever que, “nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei.”, o que consubstancia a tese bastante difundida de que improbidade não se confunde com mera ilegalidade ou irregularidade.<sup>81</sup>

Essa mudança tem importante impacto no direcionamento da jurisprudência pátria, haja vista a pendência de julgamento, pelo STJ, do Tema Repetitivo 1.096, que trata justamente da definição “se a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (*in re ipsa*)”, com base legal no inciso VIII do art. 10 da LIA. O inciso VIII, para além da previsão do caput, também prevê que a frustração da licitude da licitação ou de sua indevida dispensa, deve acarretar perda patrimonial efetiva.

Houve, ainda, a revogação do art. 10-A, que tratava de qualquer ação ou omissão para 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. Ocorre que o referido tipo passou a ser previsto no inciso XXII do art. 10 da LIA.

O parágrafo segundo do art. 10 reforça a necessidade de demonstração do dolo específico: “§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.”. A previsão é bastante razoável, sob pena de tornar o administrador público um agente infalível no mercado econômico, sem poder, sequer, imaginar perder receitas ou ter prejuízo. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

“É evidente que danos decorrentes de eventos extraordinários e imprevisíveis não apresentam relevância para a configuração da improbidade. Mas o dispositivo examinado abarca também aquelas ocorrências que integram a normalidade da atividade econômica. Todos os agentes públicos e privados que desempenham certas atividades podem sofrer perdas em virtude da evolução ordinária dos mercados. Se o dano sofrido pelo sujeito administrativo decorrer de ausência de previdência de um agente público, que configure negligência, imprudência ou imperícia, caberá avaliar o cabimento de sancionamento. Mas isso não configurará improbidade, eis que não estará presente o dolo. A improbidade somente existirá se o agente público tiver atuado de modo doloso”.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup>Nas palavras de Marçal Justen Filho: “Cabe insistir que a Lei de Improbidade não se destina a punir qualquer ilicitude. Se essa fosse a sua intenção, outra teria sido a redação dos seus diversos dispositivos. Bastaria uma regra geral, estabelecendo que toda e qualquer ilicitude configuraria improbidade. Mas isso equivaleria a desnaturar o conceito de improbidade – que tem assento constitucional. Portanto, toda e qualquer conduta elencada em qualquer dos incisos do art. 10 apenas se submete à disciplina do diploma quando presentes os elementos da improbidade, que compreendem o dolo e o dano patrimonial ao erário.”. *Op. Cit.* p. 113.

<sup>82</sup>Reforma da Lei de Improbidade. *Op. Cit.* p. 125.

São requisitos para esse ato de improbidade: a) efetiva e comprovada lesão; b) conduta dolosa; e c) nexo causal entre a lesão e a conduta do agente.

### 3.5.3 Violação aos princípios da administração pública

A Lei 8.429/92 previa, em seu art. 4º, hoje revogado, que os agentes públicos eram “obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”. A doutrina majoritária, em especial Emerson Garcia e Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, ressalta que a improbidade vai além desses princípios, sendo possível a prática de ato ímprobo na hipótese de violação a todo e qualquer princípio da administração, até porque o próprio artigo 11 previa a configuração de improbidade na violação aos princípios da administração pública, genericamente.

No mais, o art. 11 delimitava, como elemento subjetivo da conduta omissiva ou comissiva, o dolo. Conforme já comentado acima, havia uma enorme discussão acerca do caráter desse dolo, tendo o STJ firmado entendimento no sentido de ser suficiente o dolo genérico.<sup>83</sup> Entende-se, contudo, que esse entendimento há de ser superado pelo novo regramento, que expressamente requer a presença do dolo específico (parágrafo 2º e 3º da LIA e parágrafo 1º do art. 11<sup>84</sup>).

Além disso, sempre se criticou bastante a abertura dos conceitos contidos no art. 11, já que, em sua redação originária, a expressão final “notadamente” em relação às condutas, determinava seu caráter de rol exemplificativo, o que trazia evidente insegurança jurídica, já que não se coadunava com a natureza sancionatória da LIA.<sup>85</sup>

A nova redação da LIA, contudo, alterou a parte final do art. 11, caput, trocando a expressão “notadamente” por “caracterizada por uma das seguintes condutas”, o que demonstra que o rol passou ser efetivamente taxativo, ou seja, deixa de existir a improbidade “genérica” por violação a

---

<sup>83</sup>Tese 11 da edição nº 40 da “Jurisprudência em Teses” do STJ.

<sup>84</sup>Parágrafo 1º do art. 11 da LIA: “§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.”.

<sup>85</sup>Sobre a ausência de tipificação taxativa, muito interessante o voto de relatoria do Min. Napoleão Nunes Maia Filho no julgamento do REsp 1.408.999/PR: “(...)Por outro lado, a tipificação deficiente ou a falta de tipificação fechada do ato ímprobo, como é manifestamente desejável, por se tratar de requisito próprio do Direito Sancionador, pode levar à punição, com a mesma sanção, os atos simplesmente ilegais e os atos indubitavelmente caracterizados como de improbidade administrativa, o que impõe a atuação moderadora e corretiva do Poder Judiciário, para evitar os excessos e o tratamento uniforme de situações objetivas distintas e inconfundíveis, com infração ao princípio da reserva de proporcionalidade”. STJ, REsp 1.408.999/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 23.10.2013.

qualquer dos princípios, sendo imprescindível a prática específica das condutas previstas, evitando a utilização do artigo como dispositivo residual.<sup>86</sup>

A tendência que já vem se confirmando é de muitas críticas, já que doutrinadores, como Emerson Garcia, defendiam a abertura normativa<sup>87</sup>. Já é possível imaginar algumas controvérsias no sentido que a reforma premia o gestor inapto, dando carta branca para agir como bem entender. Todavia, a reforma deve ser elogiada nesses termos. Ora, trata-se de norma de eminente caráter sancionador, de modo que a tipicidade é medida imperativa.<sup>88</sup>

No mais, as críticas que porventura surjam, quanto à imprescindibilidade do dolo, merecem ser refutadas pelo simples fundamento de que a não possibilidade de aplicação da LIA não torna o agente impune. Há diversos outros mecanismos punitivos no âmbito estritamente administrativo. Além disso, como já dito acima, os órgãos lesados ou o Ministério Público não precisam da ação de improbidade para conseguirem o ressarcimento ou a aplicação de multas por atos ilegais.

Descabe falar que a reforma da lei de improbidade se transformou em uma verdadeira “lei da impunidade”, como faz crer o procurador de justiça do Estado de São Paulo e presidente do Instituto Não Aceito Corrupção, Roberto Livianu em seus mais diversos posts no seu perfil da rede social *Instagram*<sup>89</sup>.

Emerson Garcia, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, afirmou que “Teremos uma lei simbólica. O desmando vai crescer de tal maneira que a própria atuação do Ministério Público possivelmente vai ser apontada como causa da ineficiência do Estado no combate à corrupção. O Ministério Público muito dificilmente conseguirá tornar essa lei efetiva.”<sup>90</sup>

Ora, o sistema de combate à corrupção não é exclusivo à lei de improbidade, sendo ela apenas um dos mecanismos possíveis de serem utilizados. Há de se questionar, então, a razão dessa ânsia punitiva irrestrita. Além disso, não se pode esquecer que o combate à corrupção não se limita ao controle repressivo estatal, devendo haver um estímulo e maior priorização nas práticas de controle preventivo. A atuação dos entes não se limita a punir a corrupção, como também evitá-la.

---

<sup>86</sup>Emerson Garcia o define como “norma de reserva”. *Improbidade Administrativa. Op. Cit.* p. 182.

<sup>87</sup>GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op. Cit.* p. 349-350.

<sup>88</sup>Em lição primorosa Marçal Justen: “Não se argumente que a tipificação penal seria distinta daquela atinente à improbidade. Por um lado, o princípio da legalidade aplica-se a todas as infrações e ao direito administrativo repressivo. Por outro, a gravidade da figura da improbidade e a severidade do sancionamento correspondente não autorizam o sancionamento sem previsão legislativa (...) A orientação anteriormente exposta é corroborada pela determinação do § 3º do mesmo art. 11. Ali está reiterada a exigência de observância da legalidade, na acepção de que a violação ao dever apta a configurar a improbidade depende da indicação de um dispositivo normativo violado. 5 6 7 7.1 É indispensável indicar uma norma jurídica (constitucional, legal ou infralegal) que tenha consagrado o dever cuja violação é fundamento da imputação de improbidade.”. *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Op. Cit.* p. 132-135.

<sup>89</sup>Para mais informações assistir à entrevista do procurador ao Jornal da Gazeta, disponível em: Roberto Livianu, Procurador de Justiça Presidente do Instituto Não Aceito Corrupção, sobre Corrupção – YouTube.

<sup>90</sup>BÄCHTOLD, Felipe. Nova regra beneficia Lira e acelera prescrições; entenda efeitos na Lei de Improbidade. Folha de São Paulo. Disponível em: Nova regra beneficia Lira e acelera prescrições; entenda efeitos na Lei de Improbidade - 01/11/2021 - Poder - Folha (uol.com.br) . Acesso em: 19.03.2022.

Nesse sentido:

“Em primeiro lugar, não se deve olvidar que o princípio da legalidade/tipicidade é igualmente direito fundamental (artigo 5º, XXXIX, da Constituição), de modo que não se pode, mesmo sob o signo da proteção a direitos fundamentais, suprimir por completo outro, tão ou mais caro. Direitos fundamentais, afinal, são titularizados por vítimas, certamente, mas também o são por réus em processos sancionadores.

Em segundo lugar, a inexistência de uma cláusula geral de improbidade a possivelmente acomodar toda e qualquer conduta não implica dizer que haja desproteção, mantidas que estão várias outras veredas para salvaguarda de direitos fundamentais. Dito de outro modo, e como temos insistido, a ação de improbidade se tornou vítima da própria efetividade, induzindo a equivocada crença de que seria a única via hábil para tutelar malfeitos.

Em terceiro lugar, as críticas ao fechamento do artigo 11 parecem padecer de um erro de perspectiva: invocando condutas execráveis que teriam ficado de fora do rol a pretexto de sustentar sua insuficiência, o argumento, em lugar de defender a inclusão das citadas ilicitudes na relação, defende uma abertura que contemplaria não só aquelas ilegalidades, mas todo e qualquer agir, ainda que sem relação com a probidade. É dizer, em vez de se advogar a necessidade de que o legislador acresça ao indigitado artigo tal ou qual conduta, a alegação é em favor de uma abertura sem limites – abertura essa que operou uma banalização da improbidade administrativa ensejadora da própria reforma em si.”<sup>91</sup>

Feita essa análise sobre eventuais críticas à reforma, é imprescindível tecer comentários acerca das inovações trazidas. Em primeiro lugar, dizer que houve a revogação de tipos mais abertos como previstos nos incisos I e II, respectivamente, “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência” e “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”. No sentir de Marçal Justen Filho, os incisos foram revogados a fim de se evitar a banalização da improbidade administrativa, já que as condutas então previstas são sancionáveis por diversos meios, mas que não se confundiriam com improbidade<sup>92</sup>.

Também foram revogados os incisos IX e X, respectivamente, “deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação” e “deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação”. A partir dessas revogações, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira entende que será possível a “retroatividade da lei mais benéfica para impedir a continuidade das ações de improbidade ou para desfazer as condenações judiciais por improbidade

---

<sup>91</sup>MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe. A reforma da nova Lei de Improbidade e sua proteção. CONJUR, 11.03.2022. - Disponível em: ConJur - A reforma da nova LIA e sua proteção. Acesso em 19.03.2022.

<sup>92</sup>Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. *Op. Cit.* p 136.

com fundamento nos incisos agora revogados”<sup>93</sup>O tema da retroatividade será visto em tópico específico.

Já, no tocante às alterações redacionais, temos como exemplos os incisos III, IV, V e VI, os quais serão analisados individualmente a seguir.

O inciso III do art. 11 da LIA previa que constituiria ato por violação aos princípios “revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em seu segredo”. A partir da reforma, contudo, foi acrescentada a necessidade de que essa revelação, necessariamente, propicie “beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado”, ou seja, para o legislador não basta mais a mera violação da norma, devendo haver um fim ou um resultado específico.

Em relação ao inciso IV do art. 11 da LIA, que tinha como redação “negar publicidade aos atos oficiais”, houve o acréscimo de uma exceção à publicidade, nos casos da imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei. Fica evidente, portanto, que a nova previsão foi colocada como meio de se adequar às previsões da Lei de Acesso à Informação, que já prevê hipóteses de exceção à publicidade.

O inciso V (“frustrar a licitude de concurso público”) foi bastante alterado. Não basta mais a mera frustração, devendo essa ocorrer em ofensa à imparcialidade, ao caráter concorrencial do concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, “com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros”. A redação, até certo ponto, é redundante. Ora, o benefício de quem age, para melhorar sua situação nessas hipóteses, é presumido.

Já o inciso VII, que antes previa como ato de improbidade por violação aos princípios “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo”, teve um requisito acrescentado: “desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades”. O legislador, mais uma vez, prevê a ocorrência de um requisito específico, não mais bastando a mera violação à legalidade.

Houve, ainda, a inserção de dois novos incisos (XI e XII). O primeiro trata da vedação ao nepotismo, adotando, em síntese, o entendimento já sumulado pelo Supremo Tribunal Federal, em sua Súmula Vinculante 13. O segundo prevê a caracterização da improbidade quando houver a prática, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, de ato de publicidade que contrarie o parágrafo 1º do art. 37 da CFRB/88, com o fim de promover “inequívoco enaltecimento do agente público personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos”.

Em suma, é vedação à utilização do aparato estatal com o fim de se autopromover, quando se sabe que as políticas públicas são realizadas pelo Estado enquanto aparato político e social, e não

---

<sup>93</sup>Comentários à Reforma da Lei de Improbidade. *Op. Cit.* p. 35.

pela personificação do agente político ou público, já que estaria desvirtuado o caráter educativo, informativo ou de orientação social, previstos no parágrafo 1º do art. 37 da CRFB/88.<sup>94</sup>

Além dos novos incisos, a reforma promovida pela Lei 14.230/2021 acrescentou cinco parágrafos. O parágrafo primeiro e o segundo hão de ser analisados conjuntamente, já que este diz que o disposto no parágrafo primeiro será aplicado a quaisquer atos de improbidade tipificados na LIA e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituído em lei.

O parágrafo primeiro prevê que, “Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”. O legislador reforça, novamente, que não haverá improbidade por mera violação à legalidade.

O parágrafo terceiro pressupõe que o enquadramento de conduta funcional, tratada no artigo, deve ocorrer com a demonstração objetiva da prática de ilegalidade, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas. Ponto bastante interessante, já que tira do presente artigo a ideia de “aplicação residual”, quando não tipificados nos arts. 9º e 10. Será insuficiente, a partir de agora, meras alegações genéricas de violação a princípio da administração, devendo existir a demonstração específica da norma jurídica violada.

O parágrafo quarto, por sua vez, traz a necessidade do ato de improbidade, tipificado neste artigo 11, gerar lesividade relevante ao bem jurídico, para só assim ser possível a aplicação das sanções. O parágrafo, contudo, faz a ressalva de que prescinde da demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, o que se coaduna com a doutrina e jurisprudência pátrias, que já entendiam pela possibilidade de violação aos princípios por si só.

Por fim o parágrafo quinto dispõe que “(...) a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente” não configurará improbidade. Essa previsão se coaduna ao entendimento que

---

<sup>94</sup>No mesmo sentido: “Essa hipótese traduz a utilização da máquina pública para benefício exclusivo e egoístico de um agente público, inclusive permitindo a difusão de sua imagem para fins eleitorais. Trata-se de mecanismo incompatível com a democracia e com a dimensão republicana do exercício do poder estatal. Outro aspecto relevante para a tipificação por improbidade consiste na personalização da atuação estatal. Isso significa a vinculação entre a atuação estatal e pessoal do agente público, de modo a identificar a imagem do exercente da função pública com a execução de obras, serviços, fornecimentos e outras prestações aptas a beneficiar a sociedade. O elemento material: o inequívoco enaltecimento do agente A improbidade envolve o enaltecimento do agente, de modo a criar no imaginário da população uma concepção de virtuosidade do governante. O enaltecimento consiste no elogio e no destaque personalíssimo à atuação do agente público. O elemento material: a questão da publicidade subliminar A improbidade atinge inclusive as práticas publicitárias subliminares. Não se admite que, no intento de evitar a configuração de prática de improbidade, o agente público adote procedimentos orientados a cativar a população de modo indireto, por vias destituídas de obviedade. O atingimento das finalidades reprovadas pelo art. 37, § 1º, configura improbidade, ainda quando a publicidade se faça de modo disfarçado.” FILHO, Marçal Justen. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. *Op. Cit.* p. 146.

vem sendo adotado pelo Supremo Tribunal Federal, que vem afastando a aplicação da Súmula Vinculante 13 aos cargos políticos<sup>95</sup>.

Todavia, ainda sob a égide da redação originária da LIA, esse entendimento do Supremo Tribunal Federal era alvo de críticas. Rafael Carvalho Rezende Oliveira entende que o afastamento da referida súmula aos cargos políticos não parece apropriado, “uma vez que o princípio da moralidade é um princípio geral aplicável, indistintamente, a toda a Administração Pública, alcançando, inclusive, os cargos de natureza política”.<sup>96</sup>

### 3.6 SANÇÕES

O parágrafo 4º do art. 37 da CRFB/88 prevê que a prática de atos de improbidade importará na “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”. Conforme já dito anteriormente, essa parte final do texto legal é usada como fundamento sustentador da tese majoritária referente à natureza civil das sanções por improbidade.

Inobstante a essas previsões, da leitura do art. 12 da Lei 8.429/92, fica evidente que houve um acréscimo de sanções, para além daquelas constitucionalmente previstas. Alguns juristas, entre os quais Toshio Mukai, questionaram a constitucionalidade dessa ampliação. Entre as sanções acrescidas estão: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder público e proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

A doutrina majoritária, contudo, entende pela constitucionalidade da norma, já que a Constituição não teria limitado as sanções, mas apenas estabelecido uma relação mínima das medidas que necessariamente deveriam estar presentes.<sup>97</sup>

Um outro aspecto, alvo de bastante controvérsia, é a independência das instâncias sancionatórias e a vedação ao *ne bis in idem*. Segundo o entendimento pacificado no Supremo

---

<sup>95</sup>Sobre a inaplicabilidade da Súmula Vinculante 13 do STF, vide: STF, Tribunal Pleno, REExt 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe-202, 24.10.2008, p. 1876, Informativo de Jurisprudência do STF n. 516; ADI 524/ES, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe-151, 03.08.2015, Informativo de Jurisprudência do STF n. 786; Rcl 29.033 AgR/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 17.09.2019, Informativo de Jurisprudência do STF n. 952. Não obstante o entendimento consagrado pelo STF, entendemos que a vedação do nepotismo deveria alcançar os cargos de natureza política, uma vez que o princípio da moralidade é um princípio geral aplicável, indistintamente, a toda a Administração Pública, alcançando, inclusive, os cargos de natureza política (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 34).

<sup>96</sup>OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 106.

<sup>97</sup>FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. *Op. Cit.* p. 1909. GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. *Op. Cit.* p. 273.

Tribunal Federal, há independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, conforme decidido no julgamento do ED no MS 24.379, 1. T., rel. Min. Dias Toffoli, j. em 22.9.2015, DJe de 16.10.2015 e do REsp 736.351/SC, 1. T, Rel. Roberto Barroso, DJe em 10.06.2016.

A partir dessa ideia, a doutrina majoritária e a jurisprudência pátria afastam a ocorrência do *bis in idem*, ao fundamento de que, por haver independência de instâncias, não haveria que se falar em dupla punição pelo mesmo fato, já que cada punição teria natureza diversa, de modo que uma mesma conduta poderia sofrer sanção por ser considerada ilícito civil, penal ou administrativo.<sup>98</sup>

Há, todavia, vozes dissonantes na Academia brasileira e estrangeira. Nas lições de NEISSER, o conceito da vedação ao *ne bis in idem* “mesmo multifacetado, nasce de uma noção simples, a de que ninguém deve responder mais de uma vez por um mesmo fato ilícito (...) O cerne da discussão radica na ideia de que há um único direito de punir do Estado, alcunhado *ius puniendi*, sendo irrelevante sob qual rótulo tenha optado o legislador por fazê-lo incidir a determinada situação jurídica. Assim, o princípio da proibição do múltiplo sancionamento, o *bis in idem* em sua feição material, abarcaria não apenas a dupla imputação dentro do âmbito penal, mas também a tentativa de impor sanções por trilhas que carreguem títulos diversos, como no caso do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador”.<sup>99</sup>

Ocorre que, de fato, a doutrina e a jurisprudência pátria, com base na redação literal do art. 37, parágrafo quarto da CRFB/88, consolidaram o entendimento pela inexistência do *bis in idem*, o que será adotado para fins práticos do presente trabalho.

Diante do exposto, faz-se necessário analisar cada uma das sanções possíveis e suas peculiaridades quanto à aplicação aos tipos de atos de improbidade já que há sanções que não são aplicadas a todos os tipos, além de existir uma certa gradação entre as medidas aplicáveis, conforme será observado mais à frente.

O caput do art. 12, em sua redação originária, já reforçava a ideia de independência entre as instâncias penais, civis e administrativas. A reforma, contudo, acrescentou que, “independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo e das sanções penais comuns e de responsabilidade”, haverá de se aplicar as sanções da LIA. Importante ressalva deve ser feita no

---

<sup>98</sup>FÁBIO MEDINA OSÓRIO destaca: “A ideia básica do *non bis in idem* é que ninguém pode ser condenado ou processado duas ou mais vezes por um mesmo fato, eis que uma concepção praticamente universal, que desde as origens anglo-saxônicas encontra-se presente nos ordenamentos democráticos (v.g. art. 8º do Pacto de San José da Costa Rica)” (Direito Administrativo Sancionador, 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 292-293).

<sup>99</sup>Ele continua: “Cabe destacar ainda a posição de Helena Regina Lobo da Costa, que mesmo refutando a ideia de unidade do *ius puniendi*, considera que o princípio da proporcionalidade fundamenta a vedação a *bis in idem*, “uma vez que (...) *impõe ao Estado que atue com moderação, sobretudo no campo punitivo (...)*, razão pela qual (...) *deve adotar a a solução mais idônea à finalidade, estritamente necessária a seu atingimento e cujos meios não se revelem desproporcionais ao atingimento do fim (...)*. Em sua compreensão, (...) *cumular sanções que apresentam finalidades praticamente idênticas, por meio de processos paralelos, não se configura como m meio necessário para atingimento do fim almejado pelo legislador(...)*”. “(...) A coexistência dos regime sancionatórios viola princípios dos mais mezinhos, acarretando indevido ônus ao acusado, que se vê forçado a defender-se em múltiplas frentes, sem qualquer garantia de que o êxito em uma delas impedirá a continuidade das perseguições”. NEISSER. *Op. Cit.* 70-75.

sentido de que, se já tiver havido o ressarcimento na ação da LIA, fica vedada a exigência em outra ação sobre o mesmo fato, sob pena de gerar enriquecimento sem causa à parte. As sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, devendo-se levar em conta a proporcionalidade e a razoabilidade das sanções, com o fito de punir na medida do necessário, de acordo com a conduta.

Entre as medidas previstas, duas não tem, efetivamente, caráter sancionatório, quais sejam o ressarcimento ao erário e a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente. Têm, na verdade, natureza reparatória, de fazer retornar à situação como era antes do ato de improbidade.

O art. 12 da LIA, em seus incisos I, II e III, traz as respectivas sanções possíveis de serem aplicadas a cada tipo de ato de improbidade. Quanto a essas previsões, a reforma trazida pela Lei 14.320/2021 trouxe diversas alterações. Ressalte-se, contudo, que o *caput* prevê tais sanções, independentemente do ressarcimento integral do dano, ou seja, essa medida reparatória é obrigatória para todos os casos, quando ocorrido o dano.

O inciso I, do art. 12, trata das sanções aplicáveis à prática de atos de improbidade administrativa, que gerem enriquecimento ilícito. Em sua redação originária, havia a previsão da suspensão de direitos políticos, pelo prazo mínimo de 8 e máximo de 10 anos, prazo esse que foi alterado para “até 14 anos”. Vejamos, portanto, que o legislador aumentou o prazo máximo, passando ao leitor mais despercebido que houve um aumento da gravidade da punição, quando na verdade, o mínimo foi excluído. Agora, portanto, a depender do caso, pode se falar em suspensões de 1, 2, anos. A perda da função pública se mantém prevista.

A multa civil, que antes era prevista em patamar de até três vezes o acréscimo patrimonial, passou a só poder ser, no máximo, o equivalente ao acréscimo patrimonial. A sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios, que antes era sempre de dez anos, passou a ser de prazo não superior a 14 anos. É de se lembrar, ainda, que também há a previsão de perda dos valores ou bens acrescidos ilicitamente e do ressarcimento do dano patrimonial, se efetivo, já que são medidas reparatórias e não propriamente sanções.

O inciso II, do art. 12, prevê as sanções em face de ato que gere lesão ao erário. As primeiras medidas são a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, perda da função pública e o pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano. Já em relação à suspensão dos direitos políticos e da proibição de contratar ou receber benefícios ou incentivos do Poder Público, houve, também, alteração no tocante aos prazos. A primeira que era prevista no patamar de cinco a oito anos, passou ao máximo 12 anos, mais uma vez excluindo a previsão mínima. A segunda, que previa um prazo fixo de 5 anos, passou a prever a possibilidade de um “prazo não superior a 12 anos”.

Na hipótese do inciso III do art. 12, o pagamento de multa civil, que antes era previsto em até cem vezes o valor da remuneração do agente, passou a ser de até 24 vezes. Já a proibição de contratar ou de receber benefícios ou incentivos do Poder Público, que era no prazo fixo de 3 anos, passou a “não superior a 4 (quatro) anos”. Com a reforma, não há mais a previsão do ressarcimento integral do dano, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos por atos ímprobos de violação aos princípios da Administração Pública. Essa ausência de previsão do ressarcimento, contudo, não afasta sua incidência, em virtude da previsão expressa no caput.

Antes de se analisar as demais inovações, bastante interessante e coerente a observação trazida por Rafael Carvalho Rezende Oliveira, em relação à obrigatoriedade da aplicação das medidas reparatórias, já que “verifica-se, inicialmente, que as sanções podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, cabendo ao magistrado a realização da dosimetria, em razão da gravidade do fato. Em qualquer caso, contudo, deve ser determinado o ressarcimento, na hipótese de demonstração de dano efetivo, na forma expressamente indicada no caput do art. 12 da LIA. Não obstante a redação indicar apenas o ressarcimento, entendemos que a condenação deve ensejar, necessariamente, a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do infrator, se presente essa circunstância. É preciso lembrar que as duas medidas em comento não possuem natureza sancionatória, razão pela qual inexistente qualquer liberdade concedida ao órgão julgador para afastar a sua aplicação. Não por outra razão, as duas medidas devem ser impostas mesmo nos casos de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados pela Lei 8.429/1992 (art. 12, § 5º, da LIA) e de celebração de acordo de não persecução civil (art. 17-B, I, da LIA)”.<sup>100</sup>

Houve, ainda, a revogação do inciso IV, que tratava das sanções referentes ao art. 10-A, também revogado e do parágrafo único, que previa que o magistrado ou magistrada deveriam levar em conta, na fixação das penas, a extensão do dano, assim como o proveito patrimonial obtido. No mais, houve a inserção de dez parágrafos que serão analisados a seguir.

O parágrafo 1º trata da pena de perda da função pública, medida que só pode ser aplicada nos casos de improbidade por enriquecimento ilícito ou lesão ao erário. Essa matéria já era alvo de imensa controvérsia no âmbito de aplicação da LIA, em sua redação originária. Antes da reforma, parcela minoritária da doutrina defendia que tal sanção apenas dizia respeito à perda da função exercida no momento da prática do ato, ou seja, se hoje o sujeito é deputado federal, mas à época do fato era deputado estadual, ele não perderia o cargo, já que de naturezas distintas.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup>Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Op. cit. p. 43.

<sup>101</sup>Nesse sentido: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional. Belo Horizonte: Forum, 2009. 9.2, p. 298-299; “Cumpra ter presente que a sanção fulmina a função pública (ou cargo), que o agente exercia (ou ocupava) por ocasião da prática do ato de improbidade administrativo reconhecido na sentença. Vale dizer, penaliza a função ou cargo público que o agente público condenado exercia ou ocupava à época em que praticou a conduta (ação ou omissão) ímproba incriminada.” em PAZZAGLINI, Marino Pazzaglini Filho. Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. - São Paulo, 2018: Atlas. p. 140.

Já o Superior Tribunal de Justiça e a doutrina majoritária entendiam que deveria perder o cargo que ocupava no momento do trânsito em julgado da sentença, ainda que o ato tenha sido praticado em cargo de natureza diversa.<sup>102</sup>

A primeira corrente entendia que o legislador, ao escolher a perda “da” função pública e não “de” função pública, fazia menção a apenas àquela do momento do ato.<sup>103</sup> Já para corrente majoritária, a interpretação por eles adotada daria maior efetividade à sanção, já que o fim em si da sanção é afastar, de qualquer modo, o agente ímprobo da Administração Pública. Nas palavras de Emerson Garcia “a sanção deflui da incompatibilidade identificada entre o agente e a gestão da coisa pública”.<sup>104</sup> De fato, é um contrassenso admitir que o sujeito condenado por improbidade, a merecer a punição de perda de função pública, não a receba por, no momento do trânsito em julgado, ocupar cargo distinto. Realmente seria oportunar, ao agente, a mudança com fins meramente de não possibilitar o cumprimento da sanção.

A reforma realizada pela Lei 14.230/2021 deu razão à primeira corrente, prevendo, no parágrafo 1º do art. 12, 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.

Excepcionalmente, apenas nas hipóteses de sanção por enriquecimento ilícito, o magistrado ou a magistrada poderão estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.

O parágrafo 2º prevê que a multa civil poderá 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”.

Já o parágrafo 3º traz uma preocupação com o princípio da preservação da empresa, haja vista dispor que as sanções, para serem aplicadas às pessoas jurídicas, devem levar em consideração os efeitos econômicos e sociais das sanções. A intenção do legislador parece ser uma resposta aos

---

<sup>102</sup>NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade administrativa. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 264-265; DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade administrativa. São Paulo: Dialética, 2007. 8.1.4, p. 208; ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. Interesses difusos e coletivos esquematizado. São Paulo: Método, 2011. 6.9.3.3, p. 708; FERRARESI, Eurico. Improbidade administrativa. São Paulo: Método, 2011, p. 144; SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. Improbidade administrativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 3.1.3.1, p. 160-162; 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. 143; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: RT, 2010, p. 181-182. STJ, 2ª Turma, REsp 924.439/RJ, Relª Minª Eliana Calmon, j. 06.08.2009, DJe 19.08.2009; STJ, 2ª Turma, RMS 32.378/SP, Rel. Min. Humberto Martins, j. 05.05.2015, DJe 11.05.2015.

<sup>103</sup>SALLES, Carlos Alberto de. O objeto do processo de improbidade administrativa: alguns aspectos polêmicos. In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. Temas de improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2010, p. 166-168.

<sup>104</sup>GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari. Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo. Edições Especiais Revista dos Tribunais 100 anos. - São Paulo, 2012. p. 855.

acontecimentos recentes, em que combates à corrupção, como no caso dos empreiteiros julgados pela Lava-Jato, cujas empresas tiveram grandes perdas e restrições negociais, gerando grande impacto econômico e social. No caso, houve “punição” a toda uma estrutura inserida em uma carga produtiva com abrangência nacional.

Sobre a recuperação social da empresa, Marçal Justen Filho leciona:

“A preocupação intransigente em promover a repressão à corrupção necessita ser acompanhada de procedimentos de “recuperação social” da empresa. A expressão é utilizada para indicar soluções concretas que propiciem um comprometimento efetivo da empresa com os valores prevalentes e a proscrição absoluta das práticas reprováveis anteriormente adotadas. 24 24.1 24.2 24.3 24.4 Desse modo, a empresa pode prosseguir em sua existência futura, gerando efeitos positivos para a comunidade, para os seus empregados e sócios.

(...)

A relevância econômica, tecnológica e social dessas empresas conduziu ao reconhecimento de que o sancionamento necessário não deveria conduzir à sua extinção. Foram sendo desenvolvidas soluções destinadas a punir os responsáveis, compensar os danos provocados e assegurar a continuidade da empresa. Um dos casos mais emblemáticos envolveu a empresa alemã Siemens.

Uma das exigências básicas adotadas consiste na colaboração irrestrita da empresa envolvida. Cabe-lhe o ônus de revelar todas as práticas reprováveis, inclusive indicando as situações concretas e os agentes públicos envolvidos. Todos os benefícios indevidos devem ser restituídos aos cofres públicos, além do pagamento de penalidades compatíveis com a gravidade dos eventos verificados.

Ademais, a empresa deve comprometer-se com a supressão radical de qualquer prática reprovável no futuro. Mais do que isso, devem ser adotadas soluções organizacionais internas destinadas a inviabilizar a própria decisão de participar de atos de corrupção, tal como a alocação indevida de recursos para fins dessa ordem. É indispensável que o funcionamento empresarial seja objeto de controles internos, inclusive a cargo do conjunto dos empregados”.<sup>105</sup>

O parágrafo 4º trata da sanção de “proibição de contratar com o Poder Público” que, em interpretação parecida com a sanção de perda de função pública, apenas se aplica ao ente público que fora lesado. A dizer que, havendo praticado ato de improbidade em face de ente municipal, sua suspensão apenas se limitará a esse ente, podendo a parte contratar com o Poder Público estadual, federal ou de outro ente municipal.

Essa previsão se assemelha ao regramento trazido pela nova Lei de Licitações (parágrafo 4º do art. 156 da Lei 14.133/2021).

---

<sup>105</sup>Reforma da Lei de Improbidade. *Op. Cit.* p. 174-176.

De mesmo modo, excepcionalmente, pode haver a extensão da punição aos demais entes federados, com base em motivos relevantes devidamente justificados, observados os impactos econômicos e sociais das sanções e a preservação da função social da pessoa jurídica.

Nos casos de atos de menor ofensa aos bens jurídicos, a sanção apenas se limitará à multa, ressarcimento do dano e perda dos valores obtidos (parágrafo 5º do art. 12 da LIA). A dificuldade está na definição que será dada pelos operadores do direito aos atos de menor ofensa.

Interessante previsão, a fim de consolidar a tese da vedação ao enriquecimento sem causa, é a previsão do parágrafo 6º do art. 12, ao dispor que, havendo lesão ao patrimônio público, a reparação do dano deverá deduzir eventuais ressarcimentos já ocorridos na instância penal, civil e administrativa, sobre os mesmos fatos. Entendimento esse que já poderia ser depreendido da leitura do parágrafo 3º do art. 22 da LINDB, referente à interpretação de normas de gestão pública que já previa que as sanções já aplicadas devem ser levadas em consideração na dosimetria de demais sanções.

O parágrafo 7º reforça à vedação ao *ne bis in idem*, em relação a sanções aplicadas às pessoas jurídicas com base na LIA e na Lei 14.846/2013 (Lei Anticorrupção). Essa previsão é desnecessária, já que conforme visto acima, o parágrafo segundo do art. 3º da LIA já previa a vedação de aplicação da LIA nos casos em que os atos também são tipificados na Lei Anticorrupção.

Em relação à sanção de proibição de contratação com o Poder Público, o parágrafo 8º do art. 12 da LIA, prevê que tal medida deverá constar no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), o mesmo tratado pela Lei Anticorrupção, observadas as limitações territoriais contidas na decisão judicial (art. 12, parágrafo 4º da LIA).

Com base no parágrafo 9º do art. 12, as sanções previstas apenas poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Esse parágrafo traz previsão interessante que será analisada mais adiante, no momento do estudo das inovações processuais, já que existem medidas sancionatórias e reparatórias, de modo que faz surgir a reflexão de que tal previsão apenas deve ser aplicada às sancionatórias.

Por fim, o parágrafo 10 prevê que para efeitos de contagem do prazo da suspensão dos direitos políticos, será computado, retroativamente, o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença.

### 3.7 PRESCRIÇÃO

Antes da reforma da Lei 14.230/2021 a prescrição era disciplinada pelo art. 23, caput, e seus três incisos. Cada inciso trazia a previsão da prescrição, de acordo com a figura do agente que praticou o ato de improbidade. O inciso I previa o prazo de cinco anos, após o término do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança.

Por sua vez o inciso II previa o prazo prescricional previsto em lei específica, para faltas disciplinares puníveis com a demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego. O último inciso tratava do prazo de cinco anos da data da apresentação, à administração pública, da prestação de contas final pelas entidades previstas no parágrafo único do art. 1º da Lei.

Inexistia, à época, qualquer previsão acerca da possibilidade de aplicação de prescrição intercorrente, ou seja, após a propositura da ação. Sob essa redação, o Superior Tribunal de Justiça tinha firmado entendimento pela impossibilidade da prescrição intercorrente em ações de improbidade.<sup>106</sup>

Todavia, parte da doutrina já admitia essa possibilidade<sup>107</sup>. Para essa parcela, a prescrição intercorrente ocorreria quando a relação processual durasse mais que o prazo previsto no art. 23 da LIA, em decorrência de inação da parte autora. Conforme visto, a legislação previa prazos distintos e também era silente em relação a alguns sujeitos, como no caso dos servidores temporários, servidores ocupantes de cargos vitalícios, além de não mencionar a prescrição em relação aos terceiros. Esses temas sempre foram alvo de grandes debates doutrinários, em razão da insuficiência normativa quanto à matéria.

A reforma, contudo, parece ter levado em consideração às críticas doutrinárias, revogando os três incisos citados anteriormente, já que passou a prever prazo único e uniforme de 8 (oito) anos a contar da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Além disso, trouxe a previsão da prescrição intercorrente. Surge, então, uma primeira crítica: o termo inicial deveria ser a data da ciência do fato e não a data de sua ocorrência, sob pena de macular o próprio ajuizamento da ação, já que cedo o entendimento de que entre a data do fato e a ciência pode decorrer considerável tempo. Ora, a própria Lei Anticorrupção, em seu art. 25, fala em termo inicial a data da ciência. Qual seria, portanto, a razão para esse regramento diferenciado?.

Outro tema bastante controverso é quanto à prescrição em relação ao ressarcimento ao erário. Antes da reforma, o STJ já tinha firmado entendimento pela sua imprescritibilidade, com base no parágrafo quinto do art. 37 da CFRB/88, assim como a doutrina majoritária, tendo como

---

<sup>106</sup>STJ, REsp 1.721.025/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 02.08.2018.

<sup>107</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade Administrativa. *Op. Cit.* p. 135. Nesse mesmo sentido: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Op. Cit.* p. 318 e FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Improbidade Administrativa. *Op. Cit.* p. 255-256.

expoentes José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella de Pietro, Emerson Garcia, Rogério Pacheco, Marcelo Figueiredo, Wallace Paiva Martins Júnior e Waldo Fazzio Júnior.

Interessante decisão, quanto a essa temática, foi proferida no julgamento do REsp 1.289.609/DF, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, no qual foi admitido o prosseguimento da ação de improbidade com vistas ao ressarcimento, mesmo quando as demais sanções já estivessem prescritas. O Pleno do STF também sedimentou esse entendimento, quando do julgamento do RE 852.475/SP, de que o ressarcimento seria imprescritível, quando oriundo de ato ímprobo doloso, mas mantendo a prescritibilidade quando fosse culposa.

Inexistiu, com a reforma, qualquer menção à imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, de modo que o entendimento do Supremo Tribunal Federal deve ser mantido, à míngua de não mais existir ação de improbidade por ato culposos.

O tema da prescrição foi deveras reformulado pela Lei 14.230/2021, havendo a inserção de oito parágrafos, dos arts. 23-A, 23-B e 23-C, que serão analisados a partir de agora.

O parágrafo 1º trata de uma hipótese de suspensão do prazo prescricional, a partir da instauração de inquérito civil ou de processo administrativo por, no máximo cento e oitenta dias corridos, recomeçando a correr após sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

Em relação ao inquérito civil, citado acima, o parágrafo 2º prevê que ele deverá ser concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias) corridos, podendo ser prorrogado, uma única vez, por igual período. Todavia, para essa prorrogação, deverá haver ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a lei orgânica.

Há vozes críticas, principalmente de membros dos órgãos ministeriais, alegando que investigações complexas, que seriam a regra em relação à improbidade, duram mais tempo do que o previsto na legislação<sup>108</sup>. Ocorre que, sob pena de se ter uma investigação infinita, parece razoável que o legislador tenha previsto um prazo para tal. Prazo esse que pode vir a ser de dois anos. Cabe, aos órgãos competentes, a criação de mecanismos de efetivação e concretização da investigação, até porque um dos princípios jurídicos brasileiros é a celeridade. Findado o referido prazo, a ação deverá ser proposta no prazo de trinta dias, se não for caso de arquivamento do inquérito (parágrafo 3º do art. 23 da LIA).

---

<sup>108</sup>Sobre essa tema, no qual os autores, membros de MPs, inclusive, refletem sobre três possibilidades de irem além do prazo legal: COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. Nova LIA: os prazos para conclusão do inquérito e ajuizamento da ação. CONJUR. Disponível em: ConJur - Opinião: Nova LIA: inquérito civil e ajuizamento da ação. Acesso em: 25/03/2022. Há, inclusive, manifestação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção, na Orientação nº12/5º CCR, no sentido da inconstitucionalidade da previsão por violar a autonomia institucional do MP. Com a devida vênia, não há mácula à autonomia do MP, já que o órgão ministerial deve se pautar a partir das previsões legislativas. Inexiste qualquer intromissão às atribuições do MP.

O parágrafo 4º, do art. 23 da LIA, prevê as causas interruptivas da prescrição: a) ajuizamento da ação de improbidade; b) publicação da sentença condenatórias; c) pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; d) pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça, que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; e e) pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal, que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Havendo a interrupção da prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput do artigo 23. Essa redação do parágrafo 5º, do art. 23 da LIA, traz a noção da prescrição intercorrente de forma expressa. Conforme já dito anteriormente, a doutrina já entendia pela possibilidade de sua aplicação no âmbito da LIA. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

“Como se pode observar, a ação do titular com o fim de interromper a prescrição não se exaure com a propositura, devendo a sua diligência prosseguir durante a tramitação do processo. Embora não tivesse desídia originária, passou o autor a conduzir--se com desídia superveniente. Desinteressando-se do andamento da causa, tem início novo prazo prescricional, contado a partir do momento processual em que o autor deixou transparecer a sua inércia.

A prescrição intercorrente pode também consumir-se na ação de improbidade administrativa. Primeiro, porque nenhum dos legitimados para a ação tem o direito à inércia superveniente após ser proposta a ação. Em segundo lugar, porque o réu tem o direito à observância do prazo fixado legalmente para a prescrição da pretensão que é deduzida contra si. Exclui-se aqui – reiteramos mais uma vez – a pretensão ressarcitória no caso de prejuízos ao erário, a qual, como já dissemos e vamos desenvolver adiante, é imprescritível.”<sup>109</sup>

O prazo de quatro anos, contudo, deve ser alvo de críticas fundamentadas na irrazoabilidade do prazo, já que a experiência demonstra que a média de tempo entre o ajuizamento da ação e seu julgamento é de quatro anos e três meses. Em alguns casos, o julgamento só se inicia após passados mais de cinco anos da propositura.<sup>110</sup>Há, ainda, muita discussão acerca da retroatividade ou não das normas prescricionais, matéria essa que será analisada de forma específica.

Invertendo a ordem dos parágrafos, a lógica faz trazer ao debate, com antecipação, o parágrafo 8º do art. 12 da LIA, já que este prevê que, o magistrado ou o tribunal, após a oitiva do

---

<sup>109</sup>Manual de Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos. *Op. Cit.* p. 256.

<sup>110</sup>Essas e outras informações: BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. 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. 37.

MP, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato, caso, entras as causas interruptivas, passar o prazo de quatro anos.

Uma novidade que vem a corroborar o entendimento doutrinário e jurisprudencial é em relação aos terceiros que praticam o ato de improbidade. O parágrafo 6º do referido artigo prevê que a suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato. Utilizando da mesma lógica, o parágrafo 7º prevê que nos atos conexos, objetos do mesmo processo, a suspensão e a interrupção em relação a um deles, se estende aos demais.

Os supracitados arts. 23-A, 23-B e 23-C, por mais que estejam localizados após a sistemática da prescrição, estão relacionados a matérias processuais, razão pela qual serão analisadas no próximo capítulo.

## 4 PRINCIPAIS INOVAÇÕES NO ÂMBITO DO DIREITO PROCESSUAL, A PARTIR DA LEI 14.230/2021

### 4.1 LEGITIMIDADE

As alterações, em relação à legitimidade ativa para propositura da ação de improbidade, provavelmente são as mais impactantes e talvez as mais controvertidas realizadas pela Lei 14.230/2021, já havendo, inclusive, ações no STF as quais a constitucionalidade das mudanças, conforme se verá em seguida.

O art. 17 da LIA previa, anteriormente, que os legitimados ativos para propositura da demanda poderiam ser tanto o Ministério Público quanto a pessoa jurídica interessada. Um ou outro e, sendo proposta pela pessoa jurídica, o Ministério Público estaria presente como fiscal da lei. Ocorre que, a partir da reforma, apenas o Ministério Público poderá ajuizar a ação de improbidade.

Conforme consta na Exposição de Motivos do projeto de lei:

“Ainda quanto às questões processuais, entendeu-se por bem manter a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações de improbidade administrativa.

Isso se deu por consideração à natureza do provimento requerido no seio de ações desta natureza. Não é razoável manter-se questões de estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fossem. Há um viés político-institucional que deve ser observado, o que torna salutar e necessária a legitimação exclusiva.

Obviamente, as ações de ressarcimento são de titularidade do ente público lesado, e mesmo com a titularidade exclusiva para a ação de improbidade do Ministério Público, os entes não perdem a legitimidade para as ressarcitórias.”<sup>111</sup>

Fica evidente a preocupação do legislador em evitar o desvirtuamento e a banalização da ação de improbidade que, não raras as vezes, era utilizada para fins meramente políticos. Era bastante comum, por exemplo, o ajuizamento de ações de improbidade propostas logo após a troca de cargos no executivo e em face de oponentes eleitorais. As mudanças, portanto, têm o caráter de mitigar a influência política nas ações de improbidade. Nas palavras de Fábio Lima Quintas, membro do Conselho Editorial do Observatório da Jurisdição Constitucional do IDP:

---

<sup>111</sup>BRASIL. Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 10.887/2018. Sala de sessões, dez de 2018. Roberto de Lucena (PODEMOS/SP).

“A retirada da legitimidade das pessoas jurídicas de Direito Público, assim, se justificou pela compreensão de que a estrutura administrativa — comumente marcada por alterações de governo (como é próprio da democracia) — não pode garantir uma atuação isenta e pode favorecer o uso abusivo da ação de improbidade como meio de retaliação de gestores antigos. Por outro lado, conferir legitimidade para a Administração Pública realizar acordos de não persecução cível poderia favorecer o inverso: a proteção ilegítima de gestores antigos.

(...)

Dessas considerações pode-se extrair que — mesmo admitindo, no plano constitucional, a invocação do chamado direito fundamental de probidade administrativa e a pertinência da invocação do princípio da vedação do retrocesso — não parece correto concluir pela inconstitucionalidade da nova regra legal. Isso porque, como já enunciado, o regime processual vigente estabelece várias formas para o exercício da pretensão de ressarcimento ao erário.

(...)

Não se olvida que o regime processual da ação de improbidade poderia, sim, ter outro formato e é legítimo, numa democracia, que haja discordância sobre o rumo seguido pelo legislador. Mas daí a concluir que o legislador — no âmbito de sua atuação política — saiu do seu campo legítimo de atuação na conformação do ordenamento jurídico é um passo largo, que não me parece poder ser dado.”<sup>112</sup>

No mais, em virtude do caráter sancionador e repressivo da norma, mostra-se razoável que apenas o Estado, por meio do Ministério Público, tenha legitimidade para ajuizar as ações, como expressão do *jus puniendi* estatal. Ora, o próprio art. 17-D da LIA prevê que a ação de improbidade é repressiva e de caráter sancionatório, não constituindo ação civil, sendo vedado seu ajuizamento para fins de controle de legalidade e de proteção a direitos coletivos lato sensu .

Tal qual consta na exposição de motivos, as pessoas jurídicas lesadas não ficarão à mercê de injustiças, já que as medidas reparatórias e de ressarcimento poderão ser perseguidas em ações próprias. No mais, há uma gama de outros institutos e instrumentos jurídicos de controle da administração e da probidade, como por exemplo o mandado de segurança individual e coletivo, a ação civil pública e a ação popular, além das próprias medidas administrativas. Nesse sentido a lição de Marçal Justen Filho, ao afirmar que a repressão à corrupção não se restringe à figura da improbidade<sup>113</sup>, até porque, conforme dito alhures, o Brasil conta com um sistema anticorrupção, o qual conta com a atuação equilibrada e respectiva de cada ente, dentro de suas atribuições.

Além disso, o art. 3º da Lei 14.230/2021 previu que, no prazo de um ano da data de publicação da lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das

---

<sup>112</sup>Disponível em: ConJur - É inconstitucional dar ao MP legitimidade exclusiva na improbidade?. Acesso em 10 fev 2022.

<sup>113</sup>Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. *Op. Cit.* p. 26.

ações por improbidade administrativa em curso, ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em caso de recurso.

Inobstante a esses fundamentos e inovações, a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) e a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE) ajuizaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade com pedidos liminares, 7.042 e 7.043, respectivamente, ambas sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes do Supremo Tribunal Federal. Em síntese, sustentam a existência de inconstitucionalidades formais e materiais na Lei 14.230/2021, já que, ao trazer essa legitimidade exclusiva, teriam tornado os “entes públicos personalizados em meros coadjuvantes no combate à corrupção”.

Para a ANEPE, a extinção da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas, dificultará as investigações de atos ímprobos, em ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso social, ao direito fundamento à probidade, ao pacto federativo, à autonomia dos Estados e aos princípios da eficiência, da segurança jurídica e da moralidade. Aduz, ainda, que ao afrontar a autonomia da Advocacia Pública, os entes federados ficarão à merce da atuação do *Parquet* para buscar o ressarcimento ao erário.

Já para ANAFE, o legislador teria impedido o exercício do poder-dever dos entes federados em zelar pela guarda da Constituição e das leis, e de conservar o patrimônio público e a moral e ética da administração pública. No mais, pontua que a exclusividade representa um retrocesso no combate à corrupção. É imprescindível salientar, ainda, que as ações ajuizadas tratam de outros aspectos que serão mais à frente analisados.

No julgamento das cautelares requeridas, o ministro relator as deferiu parcialmente, no sentido da “existência de legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa” e da suspensão dos efeitos do art. 17, parágrafo 20 da LIA e do art. 3º da Lei 14.230/2021. Nesse momento, só se analisará a primeira e a terceira medida cautelar.

Segundo o relator, o parágrafo primeiro do art. 129 da CFRB/88 dispõe que a legitimação do Ministério Público para as ações ali previstas não impede a de terceiros, deixando certa margem ao legislador infraconstitucional para a regulamentação da legitimidade. Sob o fundamento da evolução legislativa no combate à corrupção, aduz que o combate às práticas corruptas deve ser prioridade máxima dos órgãos constitucionais institucionalizados, de modo que a supressão da legitimidade ativa pode representar grave limitação ao acesso à jurisdição.

A partir do parágrafo supracitado, o ilustre magistrado conclui que a Constituição Federal “parece indicar um comando impeditivo à previsão de exclusividade por parte do Ministério Público nas ações civis por ato de improbidade, impondo assim, a necessidade de uma interpretação teleológica do texto constitucional”. Por fim, arremata que “A supressão da legitimidade ativa das

pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa caracteriza uma espécie de monopólio absoluto do combate à corrupção ao Ministério Público, não autorizado, entretanto, pela Constituição Federal, e sem qualquer sistema de freios e contrapesos como estabelecido na hipótese das ações penais públicas (art. 5º, LIX, da CF).”.

Sem embargos dos fundamentos trazidos, as cautelares não deveriam ter sido deferidas. A um, porque a previsão do parágrafo primeiro do art. 129 da CRFB/88 trata das ações civis puramente ditas, enquanto a ação de improbidade, conforme consta na própria lei prevê a aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador, o que faz com que ela passe a ser vista como norma de caráter punitivo não penal.

A dois, porque o fundamento de que a supressão da legitimidade pode gerar grave acesso à jurisdição ou gerar retrocesso no combate à corrupção não se sustenta, já que o combate à corrupção não se limita à improbidade. Os entes continuarão com suas atribuições respectivas de caráter preventivo e repressivo (no âmbito administrativo). A reforma da LIA, usando a expressão trazida pelo relator, da necessidade diante de uma interpretação “teleológica”, faz reforçar o caráter sancionador da norma, de modo que não se demonstra irrazoável a escolha do legislador. O legislador, em virtude do caráter da norma, acertadamente, restringiu a legitimidade para propositura da ação.

Ainda, o próprio ministro Alexandre de Moraes argumenta que o art. 129, parágrafo primeiro da CFRB/88, deixa certa margem ao legislador infraconstitucional para a regulamentação da legitimidade. Logo, a escolha do legislador, goste ou não, está dentro dos parâmetros constitucionais. Ora, são bastante comuns as limitações da legitimidade ativa em ações coletivas, o que não implica se tratar de retrocesso à defesa do patrimônio público. A análise da constitucionalidade não pode se pautar pela concordância ou não com as escolhas do legislador. A interpretação da norma, como mecanismo do direito administrativo sancionador, afasta a tese de que a Constituição teria vedado “implicitamente” a exclusiva legitimidade do MP.

Relembre-se: a Administração Pública continuará podendo ajuizar ações com o fim de obter a reparação de eventuais danos. Inexiste a imprescindibilidade da ação de improbidade para buscar as medidas reparatórias. O *jus puniendi* estatal não pode ser banalizado. A administração poderá buscar as medidas reparatórias, só não mais requerer punições previstas na LIA.

Ao se analisar a Constituição Federal, depreende-se que, quando o texto constitucional quis tratar de legitimidade processual, o fez de modo explícito, como no caso da ação popular e seu art. 5º LXXIII.<sup>114</sup> Assim sendo, evidencia-se a constitucionalidade da norma dentro da liberdade de escolha do legislador.

---

<sup>114</sup>Interessantes são as observações do advogado Aldem Johnston Barbosa Araújo: “Ora, se o legislador atua como caixa de ressonância da vontade popular quando da definição de quem terá legitimidade para ajuizar determinadas ações

Nesse sentido, são as lições de Marcelo Casseb contra a banalização do uso do fundamento da vedação ao retrocesso, sob pena de limitar a atuação legítima do legislador, ao externar preocupação com o intento de “inviabilizar qualquer medida política ou jurídica excepcional, adotada em situações de particular gravidade”, já que “a norma constitucional deve ser contextualmente interpretada de acordo com suas possibilidades jurídicas”, logo, o princípio da vedação ao retrocesso deve ser compreendido “como modalidade do princípio da proporcionalidade, que veda ao Estado exercer uma ‘proteção insuficiente’ dos direitos fundamentais”, todavia, “não deve constituir, em termos absolutos, um óbice intransponível às leis ou às emendas constitucionais que eventualmente venham a limitar ou suprimir direitos sociais”<sup>115</sup>.

#### 4.1.1 As alterações acerca da legitimidade e os processos em curso

Conforme dito acima, o Ministro Alexandre de Moraes, do STF, ao deferir parcialmente a cautelar nas ADI’s 7042 e 7043, suspendeu os efeitos do art. 3º da Lei 14.230/2021, como consequência do restabelecimento da legitimidade concorrente das pessoas jurídicas interessadas, já que a norma perderia sua razão de ser.

O referido artigo, por ora suspenso, prevê que, no prazo de um ano, a partir da data de publicação da lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações em curso ajuizadas pela Fazenda Pública.

Caso a suspensão do artigo seja revista, há algumas observações a serem feitas. Em o Ministério Público não se manifestando, deverá o feito ser extinto sem resolução do mérito, por

---

em juízo, o foro de debate primordial desta opção política e no Poder Legislativo e não no Poder Judiciário. No mais, um debate que certamente há de ser feito no plenário quando da apreciação do mérito das ADIns 7042 e 7043 é o de ordem prática, pois há de se levar em conta que, na prática, quem milita no setor muito bem sabe que o número de ações de improbidade administrativa ajuizadas por Procuradorias das pessoas jurídicas interessadas é muito menor que o número das ações ajuizadas pelo Ministério Público. Ou seja, nas discussões no plenário do STF há de se fazer a mesma reflexão feita por Luciana Yeung e Luciano Benetti Timm no artigo “Por que uma reforma no sistema de justiça?” publicado na edição de 12/02/2022 da Folha de São Paulo e debater a questão à luz de dados e evidências e não apenas em intuições derivadas de experiências pessoais, pois, sabendo-se que, de 1992 para cá, há Estados da Federação que nunca ajuizaram uma ação de improbidade e que a existência de uma Procuradoria estruturada com cargos efetivos não corresponde à realidade na maioria dos mais de 5.000 municípios brasileiros, faz sentido manter mais uma dentre tantas cacofonias de competências concorrentes e sobrepostas (que mais atrapalham que ajudam) existentes no ordenamento jurídico pátrio?” Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/360333/legitimidade-ativa-do-mp-para-aco-es-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 28/03/2022.

<sup>115</sup>CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Proibição do retrocesso social está na pauta do Supremo Tribunal Federal. ConJur. Disponível em: ConJur - Proibição do retrocesso social está na pauta do STF. Acesso em 28.03.2022.

ausência de legitimidade da pessoa jurídica lesada em permanecer sozinha no polo ativo, em evidente caso de perda superveniente da legitimidade ativa.

No mais, é interessante a previsão do parágrafo 14 do art. 17 da LIA, ao assentar que a pessoa jurídica lesada poderá ingressar no processo. Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves seria caso de legitimidade superveniente<sup>116</sup>, porque ela não existiria para propositura da demanda e condicionada, porque depende de manifestação de vontade da pessoa jurídica.

A lógica da inovação legislativa tem respaldo nas normas do microsistema coletivo, que já previam a possibilidade de legitimidade superveniente do Ministério Público, em caso de desistência ou abandono da ação, conforme previsto no parágrafo 3º do art. 5º da Lei 7.437/85 e art. 9º da Lei 4.717/68.

## 4.2 COMPETÊNCIA

A Lei de Improbidade, em sua redação originária, não fazia menção expressa à matéria da competência. A doutrina majoritária e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, contudo, firmaram orientação no sentido da aplicação do art. 2º da LACP, com base na utilização do microsistema coletivo, devendo se ter, como absolutamente competente, o foro do local do dano.<sup>117</sup> Havendo danos em mais de um foro, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Conflito de Competência 97.351/SP, de relatoria do Min Castro Meira, decidiu que seria competente aquele foro com mais elementos probatórios.

A reforma trouxe, contudo, a previsão do parágrafo 4º-A do art. 17 da LIA, determinando que a ação deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica lesada. Da referida leitura, depreende-se a escolha do legislador pela figura dos foros concorrentes, expressa, tradicionalmente, no termo *forum shopping*, sobre o qual caberia ao autor a escolha.

Há, contudo, uma discussão acerca da limitação dessa escolha do autor, o que faria surgir o princípio da competência adequada, sendo competente aquele local que gere maior celeridade, ampla defesa e duração razoável do processo. É a maximização da efetividade. Como exemplo, temos o caso da tragédia de Brumadinho. Por mais que o Superior Tribunal de Justiça tenha

---

<sup>116</sup>Comentários à Reforma da Lei de Improbidade. *Op. Cit.* p. 77.

<sup>117</sup>NEVES, Daniel Assumpção. Improbidade administrativa. *Op. Cit* p. 190-191; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: RT, 2010. p. 307; STJ, AgInt no AREsp 758,361/TO, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ acórdão Min. Benedito Gonçalves, DJe 18.09.2018; STJ, CC 143.698/PR, Primeira Seção. Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 03.05.2017.

justificado com base na singularidade do caso, negando a aplicação da competência adequada, na prática aplicou-se o presente entendimento, em nome da efetividade da prestação jurisdicional e defesa do meio ambiente. Com a mesma exegese, foi realizado o julgamento do já citado Conflito de Competência 97.351/SP, no qual se decidiu pela competência do foro com mais provas, pois se mostrou mais adequado.

O STJ, contudo, no julgamento da MC 15.398/RJ de relatoria da Min. Nancy Andrighi, expressamente negou a aplicação da teoria *fórum non conveniens*, que prevê a possibilidade do juízo decidir se é ou não competente, aplicando o princípio da kompetenzkompetenz, no qual o juízo é competente para dizer se é ou não competente.

Todavia, havendo a concorrência entre foros, inobstante a doutrina tradicional defender o direito do autor na escolha, o processo, como se dá nos dias atuais, clama por maior celeridade e adequação em seu julgamento, com o condão de se ter uma prestação jurisdicional cada vez mais eficiente, de modo a se mostrar razoável a aplicação do princípio da competência adequada.

### 4.3 PROCEDIMENTO JUDICIAL

A reforma realizada pela Lei 14.230 de 2021 trouxe grandes mudanças em relação ao procedimento judicial da ação de improbidade. Em um primeiro ponto, devem ser estudadas as mudanças relacionadas a maior rigidez quanto aos requisitos, que foram ampliados, da petição inicial da ação de improbidade. Em relação à defesa do réu, a fase de defesa prévia foi extinta. Será imperioso, ainda, tecer breves comentários acerca da instrução probatória e dos requisitos e características da sentença da ação de improbidade.

#### 4.3.1 Petição inicial

Na redação originária da LIA, inexistia um regramento específico acerca da petição inicial, sendo a única menção contida no parágrafo 6º do art. 17 e que tratava da instrução da inicial. A partir da reforma, tal parágrafo foi completamente alterado, passando a trazer os requisitos da petição inicial da ação de improbidade, nos incisos I e II do novo parágrafo sexto.

A nova redação, do citado parágrafo, prevê que a inicial deverá individualizar a conduta do réu e apresentar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência dos atos previstos

nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; além de instruí-la com os documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas de sua impossibilidade, observando as previsões do CPC. Do seguinte excerto, por trazer previsões específicas, deve permanecer o entendimento da aplicação subsidiária do art. 319 do CPC, no que couber.

As referidas mudanças significarão uma alteração nos rumos das ações de improbidade. O STJ tem julgados no sentido de que, na ação de improbidade, basta ao autor fazer “uma descrição genérica dos fatos e imputação dos réus, sem necessidade de descrever, em minúcias, os comportamentos e as sanções devidas de cada agente”<sup>118</sup>, não podendo, contudo, o magistrado decidir baseado em outros fatos jurídicos.

Havia, também, uma discussão acerca dos pedidos. Em regra, se pediria o reconhecimento da prática do ato de improbidade, a condenação às sanções do art. 12 da LIA e o ressarcimento do dano e, eventualmente, condenação em danos morais coletivos. Na realidade, a grande controvérsia era sobre a possibilidade de pedido genérico em relação às penas.

José Roberto Pimenta de Oliveira defendia que a parte autora deveria especificar as penas a serem aplicadas ao réu, sendo impossível a utilização de pedido genérico<sup>119</sup>. Para corrente contrária, bastaria indicar os fatos jurídicos, cabendo ao magistrado a parte sancionatória, inclusive de forma diversa daquela pretendia o autor<sup>120</sup>. Emerson Garcia, inclusive, defendia que ao magistrado seria possível, sem alterar a narração dos fatos, atribuir definição jurídica diversa, independentemente se mais gravosa ou não<sup>121</sup>. À época, a segunda corrente prosperou, tendo inclusive o STJ decidido que o magistrado não está adstrito ao pedido do autor quanto às sanções (REsp 1.134.461/SP de 2010, Segunda Turma e REsp 1.125.634/MA de 2011, Primeira Turma).

Esse entendimento há de ser superado pela reforma da Lei 14.230/2021, ao prever que o autor deve individualizar as condutas e demonstrar uma justa causa específica, demonstrando a reação do legislador ao entendimento jurisprudencial. As alegações genéricas passam a ser insuficientes. Ademais disso, nos termos do parágrafo 10-D do Art. 17, para cada ato apenas poderá ser indicado um tipo dentre os previstos na lei.

Ora, conforme consta nos parágrafos 10-C e 10-E do art. 17 da LIA, após a réplica do MP, o juiz proferirá decisão, na qual indicará com precisão a tipificação, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada (fundamento jurídico), com a intimação das partes,

---

<sup>118</sup>STJ, REsp 1.134.461/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 03.08.2010 (Info 441); STJ, REsp 439.280/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 16.06.2003. p. 265.

<sup>119</sup>OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional*. Belo Horizonte: Forum, 2009. p. 732.

<sup>120</sup>DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007. p. 291. GARCIA, Emerson. *Op. Cit.* p. 720.

<sup>121</sup>*Op. Cit.* p. 293.

na sequência, para especificação das provas que pretendam produzir. Antes da produção de provas, o juiz proferirá tal decisão, na qual o juiz vai definir o ato imputado, a partir do narrado, para que o réu se defenda daquele fato específico.

Se o MP imputa ato do art. 9º, não pode o juiz discordar e dizer que é art. 10. O MP vai ter que redobrar o cuidado e a cautela, sob pena de tornar a ação inócua. Há, agora, um maior rigor argumentativo do MP que não poderá lançar mão genericamente dos três artigos e esperar a solução dada pelo magistrado, o que dificultava, e muito, a efetivação da ampla defesa.

O inciso II traz, ainda, a necessidade da existência, por mais que ínfima, de prova pré-constituída, no sentido da necessidade de apresentação de elementos probatórios mínimos. Importante mudança, pois evitará que as ações sejam intentadas de maneira irresponsável ou sem o mínimo de justificativa, evitando a ocorrência do *fishing expedition*.<sup>122</sup> Com essas previsões, a invocação do fundamento *in dubio pro societate*, para o caso do recebimento da inicial, não terá mais guarida, afastando entendimento já consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, no tocante à extinta fase de recebimento da inicial.

#### **4.3.2 Recebimento da inicial e extinção da fase de defesa prévia**

O parágrafo 6º-B, do art. 17, prevê as hipóteses de rejeição da inicial. Em seus termos, haverá rejeição nos casos do art. 330 do Código de Processo Civil, bem como quando não houver o preenchimento dos requisitos acima tratados, ou quando manifestamente inexistente o ato de improbidade.

Apesar de não haver previsão expressa, faz-se prudente, antes da rejeição e, em sendo caso de vício sanável, que seja possibilitado ao autor a emenda à inicial, até porque a extinção se dará sem resolução do mérito, não fazendo coisa julgada e possibilitando o novo ajuizamento da demanda, o que não se coadunaria com o princípio da eficiência e da primazia do julgamento de mérito.

Quanto ao ato de improbidade inexistente, muito prudentes são as observações de Daniel Amorim Assumpção Neves, ao imaginar duas hipóteses. Para o processualista, o magistrado pode

---

<sup>122</sup>Segundo Alexandre Morais da Rosa “o termo se refere à incerteza das expedições de pesca, em que não se sabe, antecipadamente, se haverá peixes, nem os espécimes que podem ser fígados, muito menos a quantidade, mas se ‘tem convicção’ (o agente não tem provas, mas tem convicção)” em: A ação não pode, portanto, servir como mecanismo de investigação especulativa. ROSA, Alexandre Morais. A prática de fishing expedition no processo penal. Conjur. 02 de julho de 2021. Disponível em: ConJur - A prática de fishing expedition no processo penal Acesso em 13 de març. 2022.

entender pela inexistência de ato ilícito, hipótese em que se aplicará a rejeição liminar da inicial ou pode entender que não há ato tipificado como improbidade, sem ter, ainda, condições de afirmar a inexistência manifesta do ato ilícito. O magistrado sabe que não é improbidade, mas não sabe, ainda, se há ato ilícito. Nesse caso, segundo a primazia do julgamento do mérito, para NEVES seria mais adequado converter a ação de improbidade em ação civil pública, nos termos do parágrafo 16 do art. 17 da LIA.<sup>123</sup>

Inobstante tais comentários, não existe mais a fase da defesa prévia, tida como razoável por nomes respeitáveis da doutrina pátria, como Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, Alexandre Freitas Câmara, Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald e Gilmar Mendes. Anteriormente, antes do recebimento da inicial e, antes da parte apresentar a contestação, lhe era oportunizada uma defesa prévia com o fim de levar ao indeferimento da inicial. Era a manifestação de um contraditório prévio à inicial.

Parte da doutrina já criticava essa fase processual<sup>124</sup>, ainda mais porque na prática não surtia o efeito esperado pelos seus defensores, já que eram raras as vezes em que era acolhida, haja vista ser bastante comum a utilização do brocardo *in dubio pro societate* para o recebimento da inicial.

A extinção dessa fase parece ir na contramão do reforço da defesa dos réus. Conforme já visto, a reforma realizada pela Lei 14.230/2021 tem como característica mais marcante o maior rigor para se conseguir as condenações previstas na LIA. Ora, por mais que a referida fase tivesse pouca eficácia em impedir aventuras jurídicas, o legislador excluiu, tal qual visto, a possibilidade das petições genéricas e com fundamento no recebimento da inicial, com o benefício da dúvida para sociedade. Logo, a partir do momento em que os requisitos passam a ser mais objetivos e a petição inicial passa a ter elementos mais especificados, talvez agora fosse a ocasião em que a defesa prévia passasse a servir para seu fim.

Com sua extinção, não sendo a inicial rejeitada, o magistrado deverá proceder à citação dos réus, com base no parágrafo 7º deste artigo para, no prazo comum de trinta dias, apresentar contestação. Sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo (parágrafo 14 do art. 17 da LIA).

#### **4.3.3 Instrução probatória e nulidade da decisão que condenar o réu sem a produção de prova especificada.**

---

<sup>123</sup>Op. Cit. p. 82.

<sup>124</sup>NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Op.Cit.* p. 231-235.

No tocante à produção probatória, é imperioso tratar da previsão contida no inciso II, do parágrafo 10-F do art. 17 da LIA. Segundo a supracitada norma, será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade que condenar o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas.

Essa previsão, contudo, deve ser interpretada com temperança, sob pena de fazer criar ao réu um direito absoluto ou, até mesmo, possibilitar se falar em um direito potestativo à produção de toda e qualquer prova. Ocorre que, inobstante essa previsão, as redações do *caput* e do parágrafo único do art. 370 do Código de Processo Civil, quanto à produção de provas protelatórias ou inúteis devem ser aplicadas.

Ora, agora mais do que nunca, as provas inúteis ou protelatórias devem ser rejeitadas, já que a partir da reforma realizada pela Lei 14.230/2021, existe a previsão da prescrição intercorrente. Entender de modo contrário implicaria em possibilitar ao réu atuar com o desiderato de alcançar a prescrição intercorrente, requerendo todo e qualquer tipo de prova, mesmo quando inúteis ou protelatórias.

Nesse sentido, deve se aplicar a lógica do processo civil quanto ao indeferimento, por meio de decisão fundamentada, de diligências inúteis ou meramente protelatórias. Em não se admitindo a aplicação do CPC, basta se utilizar do art. 400 do Código de Processo Penal, que autoriza o magistrado ou a magistrada a indeferir a produção de provas consideradas irrelevantes, impertinentes ou protelatórias.

#### **4.3.4 Conversão em ação civil pública**

Tal qual já exposto no tópico da rejeição da petição inicial, o parágrafo 16 do art. 17, da LIA prevê que, o magistrado, a qualquer momento, caso identifique a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas, sem que estejam presentes todos os requisitos para imposição das sanções por ato de improbidade, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei 7.347/85. Fala-se em ilegalidade ou irregularidade pois tal qual já debatido, tais condutas não se confundem com a improbidade administrativa. Dessa decisão de conversão, caberá agravo de instrumento.

Depreende-se, portanto, que o legislador procurou dar mais efetividade ao princípio da primazia da resolução do mérito, haja vista inexistir distinção entre as competências para julgar as ações. É a valorização do princípio da efetividade. A norma é bastante razoável e prudente, sob pena de haver o ajuizamento desnecessário de uma ação que poderia ser aproveitada.

Da leitura da norma, deduz-se a presença de dois requisitos para possibilitar a conversão: primeiro, que o ato não configure improbidade administrativa e segundo que, mesmo não considerando improbidade, o ato seja ilegal ou irregular. Em não havendo ato de improbidade nem qualquer constatação de ilegalidade ou irregularidade, o feito deve ser extinto com resolução do mérito.

O tema, contudo, já é alvo de controvérsias. Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves, o estudo do tema deve acontecer a partir da compatibilização da previsão comentada com os três outros dispositivos que determinam a extinção do processo, quando o juiz se convence da não existência do ato de improbidade, quais sejam o parágrafo 6º-B do art. 17 (rejeição liminar da inicial), o parágrafo 10-B do art. 17 (julgamento antecipado do mérito com a improcedência do pedido) e o parágrafo 11 do mesmo artigo (a qualquer momento do processo, verificando a inexistência do ato, o juiz julgará a ação improcedente).

Diante do exposto, o advogado adverte quanto à existência de quatro “possíveis cenários: (i) juízo se convence da não ocorrência do ato narrado na petição inicial – extingue o processo com julgamento de improcedência; (ii) juízo se convence da não tipificação do ato como sendo de improbidade, ainda que o próprio ato em si não tenha sido provado – conversão em ação civil pública; (iii) juízo se convence da ocorrência do ato alegado na petição inicial e de sua não qualificação como de improbidade – conversão em ação civil pública; (iv) juízo se convence da ocorrência do ato, de sua não qualificação como de improbidade e de sua ilicitude e demais elementos da responsabilidade civil reparatória – julga procedente o pedido reparatório e improcedente os pedidos sancionatórios.”<sup>125</sup>

Para Marçal Justen Filho, por mais que o texto legal preveja que a conversão se dará a qualquer tempo, será vedada a mutação da ação após a citação, já que “não é cabível que um processo em curso seja ‘aproveitado’ para o fim de haver inovação e alteração dos fundamentos jurídicos e dos pedidos” não teria, portanto, havido “exercício de ação civil pública específica”, sendo necessário, então, “o exercício de ação própria” envolvendo “um novo processo, em que o autor indicasse os fundamentos jurídicos específicos”. Arremata dizendo que “o dispositivo em questão determina o reinício do processo”, já que, “não há cabimento de um processo iniciar como

---

<sup>125</sup>Comentários à Reforma da Lei de Improbidade. *Op. Cit.* p. 90.

ação de improbidade e ser concluído como ação civil pública, sem observância das garantias fundamentais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal”.<sup>126</sup>

Inobstante às preocupações acima trazidas, há de se concordar com as lições da primeira corrente. Ora, conforme já dito acima, a ação de improbidade tem como pedido obrigatório o ressarcimento ao erário, quando ocorrer dano, e a devolução de valores acrescidos ilicitamente. Tais pedidos podem ser requeridos em sede de ação civil pública. Em não havendo mais ato de improbidade, mas constatada a ilegalidade, seria um contrassenso impor a extinção do feito para o ajuizamento de uma nova ação, sobre os mesmos fatos, buscando as mesmas medidas, direcionada ao mesmo juízo, com o mesmo legitimado ativo e passivo.

Inexiste qualquer afronta à ampla defesa ou ao contraditório! No mais, o magistrado poderia, se entendesse prudente, oportunizar o aditamento da inicial e a posterior defesa da parte ré, nos moldes do art. 329 do CPC. Além disso, em razão da semelhança da natureza de parte dos pedidos da ação de improbidade (medidas reparatórias) e a ação civil pública, ao aplicar o art. 356, I do CPC<sup>127</sup>, poderia o magistrado julgar o improcedente o pedido sancionatório e dar seguimento ao processo, no tocante aos pedidos reparatórios, aplicando o regramento da Lei da ACP.

#### **4.3.5 Acordo de não persecução cível (ANPC)**

Em sua redação originária, a LIA, em seu artigo 17, parágrafo primeiro, vedava a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade. O referido parágrafo foi alterado pela Lei 13.964/2019, passando a ser possível a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos da LIA. Ocorre que essa era a única previsão constante, ficando a norma sem efetivação, pois não trazia segurança jurídica sobre quem poderia celebrar, quais seriam seus requisitos, quais as sanções que seriam objeto. Inexistia regramento específico sobre o tema.

A partir da atual reforma, a situação foi alterada. Há, agora, a previsão do art. 17-B, que traz um regramento detalhado acerca do ANPC em relação a atos de improbidade. O acordo poderá ser proposto pelo Ministério Público, conforme as circunstâncias do caso concreto, desde que advenham ao menos dois resultados.

Tem-se, portanto, a primeira polêmica. O texto legal diz que o MP “poderá” propor o ANPC. A discussão se dará sobre a existência, ou não, de direito subjetivo do acusado em celebrar o

---

<sup>126</sup>Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. *Op. Cit.* p 224.

<sup>127</sup>Art. 356: “ O juiz decidirá parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles; I – mostrar-se incontroverso”. Código de Processo Civil.

acordo. Em uma leitura mais superficial, dá-se a entender que o legislador previu uma discricionariedade ao membro do MP. Discricionariedade essa que deve ser fundamentada, sob pena de oportunizar ao membro do *Parquet* uma atuação arbitrária. No mais, seria interessante que os próprios órgãos ministeriais criassem parâmetros objetivos para fomentar maior segurança jurídica na celebração dos acordos.

Em relação aos resultados mínimos do acordo, nos termos dos incisos I e II do referido artigo, obrigatoriamente deverá ocorrer o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados, corroborando a tese discutida acima, de que as medidas reparatórias devem sempre constar na condenação por ato de improbidade. Logo, apenas as demais medidas, de natureza sancionatória, é que poderão ser negociadas. Além disso, por inexistir vedação na norma, elas podem, inclusive, ser afastadas por completo ou negociadas dentro de suas margens legais.

Com o intuito de apurar o valor do dano a ser ressarcido, o parágrafo 3º, do citado artigo prevê a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de noventa dias. Por mais que se entenda que esse parecer não é vinculativo, até porque as partes podem questioná-lo objetivamente, é interessante a observação de Marçal Justen Filho, no sentido do dever de, pelo menos, se observar os parâmetros indicados pelo Tribunal de Contas, sob pena de desvirtuamento da garantia da reparação integral.<sup>128</sup>

Para fins da negociação, o parágrafo 2º, do art. 17-B, prevê que deve se levar em conta a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. Razoável previsão, no âmbito de aplicação da lei de improbidade, como mecanismo do sistema brasileiro anticorrupção, é a redação prevista no parágrafo 6º do dispositivo, ao admitir que o ANPC proponha a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

O parágrafo primeiro traz os requisitos cumulativos da celebração: a) oitiva do ente federado lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; b) aprovação, no prazo máximo de até sessenta dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; e c) homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação. Conforme consta no parágrafo 5º, as negociações ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e seu defensor.

---

<sup>128</sup>*Op. Cit.* p. 231.

Da leitura das exigências formais acima trazidas, alguns temas podem gerar polêmica. Nessa oitiva do ente lesado, poderia haver a oposição ao acordo? A resposta vai depender de qual medida se trata. Em relação às medidas de natureza sancionatória, não, já que a legitimidade de requerê-las é apenas do MP. Já no tocante às medidas reparatórias, o ente lesado tem total interesse em ver o ressarcimento integral. Nesse sentido é a lição de Daniel Amorim:

“ A manifestação, entretanto, não impede a celebração do acordo nos termos propostos, mas se o juiz entender que tem razão o órgão federativo, poderá exigir para a homologação do acordo uma adequação do valor da reparação. Note-se que isso não significa que o juiz tenha poderes de reexaminar a adequação dos termos do acordo, mas simplesmente exigir que o requisito mínimo exigido por lei seja devidamente respeitado.

O dispositivo exige a manifestação do ente federativo inclusive quando o acordo é celebrado antes da propositura da ação judicial. Nesse caso, havendo uma divergência quanto aos valores de reparação, e não concordando com a argumentação do ente federado, caberá ao Ministério Público e ao acusado levarem o acordo para homologação judicial, quando finalmente a divergência será analisada pelo juízo que, se convencido das razões do ente federativo, condicionará a homologação a readequação dos valores de reparação.”<sup>129</sup>

Quanto ao momento da celebração, tem-se que o acordo pode ocorrer antes ou depois da propositura da demanda ou no momento da execução da sentença (parágrafo 4º do art. 17-B). Logo, a conclusão a que se chega é: os termos do acordo devem ser influenciados a partir do grau de certeza que se tem acerca da prática do ato.<sup>130</sup>

Por fim, o parágrafo 7º, do artigo aqui analisado, traz as disposições acerca do descumprimento do acordo. Em seus termos, no caso de descumprimento, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.<sup>131</sup> No mais, poderá haver a execução judicial das prestações até então previstas já que, a partir da homologação judicial, cria-se um título executivo judicial ou mesmo o ajuizamento da ação de improbidade, respeitados os prazos prescricionais.

Ocorre que, havendo o descumprimento do pagamento das medidas reparatórias, já que as sancionatórias lhes são impostas, impedindo, portanto, o descumprimento por ato da parte, perde-se o requisito de validade do acordo, que não é a promessa de ressarcimento, mas sim seu efetivo cumprimento. Sendo assim, perde-se o sentido de se buscar a execução do título, já que haverá verdadeira a anulação do negócio jurídico, oportunizando, conforme dito acima, a propositura da demanda, até então impedida pela celebração do acordo.

---

<sup>129</sup>*Op. Cit.* p. 100.

<sup>130</sup>NEVES. *Op. Cit.* p. 101.

<sup>131</sup>Interessante notar a inversão da lógica do termo inicial. Aqui se fala da ciência do MP, enquanto em relação ao termo inicial da prescrição, fala-se em data do fato.

#### 4.3.6 Sentença e remessa necessária

Não havia, na redação anterior à reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, previsões tão específicas em relação a sentença na ação de improbidade administrativa. A partir da alteração legislativa, contudo, o recém-inserido art. 17-C da LIA passa a prever, com detalhes, como se dará o sentenciamento da ação por ato de improbidade.

Segundo seu caput, a sentença proferida deverá observar os ditames do art. 489 do CPC, que trata dos elementos essenciais da decisão, o modo como deve ser fundamentada e como se deve lidar a partir de colisões normativas, com base na boa-fé. Para além disso, deve considerar as previsões dos seus incisos que vão do I ao VII.

O inciso I determina que na decisão judicial deverá conter a indicação de modo preciso dos fundamentos que demonstram os elementos referidos nos arts. 9, 10 e 11 da LIA, pretendendo afastar qualquer inclinação a entendimentos que autorizem presunções, seja em relação ao cometimento do ato, seja em relação à pena a ser aplicada. Essa previsão reforça, ainda, a exigência do inciso I, do parágrafo 10-F do art. 17 da LIA, que impede a condenação em tipo diverso daquele já definido.

Interessante previsão vem contida no inciso II, ao prever que o magistrado ou a magistrada devem levar em consideração as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos. No mesmo sentido, o inciso III, ao dispor que deve se considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo. Em suma, reproduzindo a redação do art. 20, caput e do art. 22, caput, ambos da LINDB.

O legislador acabou por adotar teses recorrentes das defesas dos réus nas ações de improbidade que, costumeiramente, alegavam as dificuldades da gestão, como escusas para prática dos atos ou como minorantes na aplicação das sanções. Por óbvio, não se pode ignorar que a realidade fática impõe dificuldades na gestão pública, mas também a realidade não pode ser utilizada como carta branca para deixar o mal gestor impune. Ora, uma das inovações trazidas pela reforma da LIA foi a tentativa do legislador em tornar a norma mais objetiva, deixando de lado os tipos abertos. Há de se discutir, então, se essas previsões acima referidas não seriam melhor utilizadas quando da dosimetria das sanções.

Quanto à dosimetria das sanções, têm-se, especificamente, as previsões do incisos IV a VI do art. 17-C. Deve se levar em conta na fixação das penas – que podem ser aplicadas cumulativa ou isoladamente, conforme o caput do art. 12 desta Lei<sup>132</sup> -: a proporcionalidade e a razoabilidade; a

---

<sup>132</sup>É esse o entendimento do STJ: STJ, 2ª Turma, REsp 1.416.406/CE, Rel. Min. Humberto Martins, j. 14.10.2014, *DJe* 24.10.2014; STJ, 1ª Turma, REsp 980.706/RS, Rel. Min. Luiz Fux, j. 03.02.2011, *DJe* 23.02.2011

natureza, a gravidade e o impacto da infração; a extensão do dano; as circunstâncias agravantes ou atenuantes; a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências do ato; os antecedentes; a aplicação de sanções relativas ao mesmo fato que já foram aplicadas.

Propositadamente, algumas previsões foram deixadas para uma análise individualizada. O inciso VI traz uma previsão importante quanto à aplicação das sanções aos terceiros. Nessas situações, o magistrado deve considerar a atuação específica do terceiro, não sendo admitida a sua responsabilização por ações ou omissões que não tiver concorrido ou não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas. É a consolidação da individualização das penas no âmbito da ação por improbidade.

Quanto ao inciso VII, que prevê a observância de critérios objetivos na apuração de sanções por ofensa a princípios, Daniel Amorim Assumpção Neves o entende como uma regra mal construída, pois o ato ímprobo de violação aos princípios já está regulamentado no art. 11 da LIA, de modo que “teria até algum sentido exigir a adoção de critérios objetivos se o próprio dispositivo já não tivesse objetivado as condutas que o legislador entende como violadoras do princípio. A objetividade, portanto, não precisará ser construída pelo juiz no caso concreto, porque já vem prevista abstratamente pela lei”.<sup>133</sup>

Ocorre que, no referido inciso, a intenção do legislador é voltada à dosimetria da sanção, ou seja, até onde o agente ímprobo será punido. Não se discute mais, nesse momento, a ocorrência do ato ímprobo. O legislador, assim o fez a fim de fortalecer a objetividade na aplicação da Lei de Improbidade.

No mais, as previsões acima citadas têm como intuito afastar severas críticas doutrinárias que existiam no sentido da insuficiência da previsão do art. 12, parágrafo único (redação originária) que apenas previa a consideração da extensão do dano e o proveito patrimonial obtido.<sup>134</sup>

O referido artigo traz, ainda, norma repetitiva, como seu parágrafo 1º que prevê a já citada imprescindibilidade do dolo.

Além disso, no tocante à remessa necessária, em razão do entendimento da ação de improbidade estar contida no microsistema coletivo, o Superior Tribunal de Justiça tinha pacificado a possibilidade da aplicação do art. 19 da Lei 4.717/65, autorizando o reexame necessário na sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação.<sup>135</sup>

Ocorre que, a partir da reforma da LIA, a remessa necessária é expressamente vedada, conforme consta no parágrafo 19 do art. 17 da LIA e repetidamente no parágrafo 3º do art. 17-C da LIA.

---

<sup>133</sup>Comentários à Reforma da Lei de Improbidade. *Op. Cit.* p. 105.

<sup>134</sup>O STJ, inclusive, já tinha entendimento consolidado que deveriam se aplicar a proporcionalidade e a razoabilidade. STJ, 1ª Turma, AgRg no AREsp 390.129/SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 05.11.2015, DJe 17.11.2015; STJ, 2ª Turma, REsp 1.376.481/RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 15.10.2015, DJe 22.10.2015

<sup>135</sup>STJ, EREsp 1.220.667/MG, Primeira Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24.05.2017, DJe 30.06.2017.

Por fim, no mesmo sentido da norma relativa à aplicação das sanções a terceiros, o parágrafo 2º dispõe acerca da individualização da pena, no limite da participação e dos benefícios diretos dos litisconsortes passivos, sendo vedada qualquer solidariedade. A previsão tem tudo para gerar controvérsia. Ora, quanto às medidas de caráter sancionatório, a individualização das penas é imperativa, indiscutível. No entanto, em relação às medidas reparatórias, surgirá intenso debate quanto à aplicação deste dispositivo, já que o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado em sentido contrário, da possibilidade da solidariedade.<sup>136</sup>

Por fim, ao art. 21 da LIA foram acrescentados os parágrafos 3º, 4º e 5º que preveem, respectivamente, que as sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade, quando concluírem pela inexistência da conduta, ou pela negativa da autoria que, a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação de improbidade, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição, previstos no art. 386 do Código de Processo Penal e que as sanções eventualmente já aplicadas, em outras esferas, deverão ser compensadas com as sanções aplicadas por esta lei.

Resta evidente, portanto, uma mitigação da teoria da total independência entre as instâncias civis e penais e a ação de improbidade. Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves já se posicionavam nesse sentido, já que “a sentença penal absolutória possibilitará, nos casos previstos em lei, a revisão das decisões condenatórias anteriormente proferidas nos processos cível e administrativo; o mesmo ocorrendo com a sentença cível em relação à decisão administrativa. A sentença cível, no entanto, não impedirá que seja perquirida a responsabilidade do agente na seara penal”.<sup>137</sup>

#### **4.3.7 Liquidação**

As mudanças em relação à liquidação da sentença se mostram de imprescindível análise, haja vista a alteração da legitimidade ativa da ação de improbidade. Conforme já visto, apenas o Ministério Público pode ajuizar a demanda, sendo facultado à pessoa jurídica a participação na ação.

O parágrafo 1º do Art. 18 da LIA prevê que, havendo necessidade de liquidação do dano, a pessoa jurídica prejudicada procederá à liquidação e ao posterior procedimento de cumprimento da

---

<sup>136</sup>STJ, 1ª Turma, REsp 1.816.235/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 09.03.2021, DJe 12.04.2021.

<sup>137</sup>*Op. Cit.* p. 305.

sentença. Há, portanto, uma alteração da legitimidade. Na fase de liquidação, apenas a pessoa jurídica prejudicada detém poder de atuação.

Em não o fazendo, no prazo de seis meses, contado do trânsito em julgado da sentença, aí caberá ao Ministério Público proceder à respectiva liquidação e ao cumprimento de sentença, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão. É essa a previsão do parágrafo 2º do referido artigo. É o caso, portanto, de uma legitimidade superveniente condicionada do Ministério Público, no mesmo sentido de outras previsões constantes no microsistema coletivo, como no caso do art. 15 da Lei da Ação Civil Pública, art. 16 da Lei da Ação Popular e o art. 100 do Código de Defesa do Consumidor.

Daniel Amorim Assumpção Neves traz interessante lição:

“Sendo a sentença ilíquida, o prazo será para a liquidação de sentença. E depois de liquidada a obrigação, haverá uma nova decisão que, ao transitar em julgado, dará início a uma nova contagem de prazo de 6 meses para o início do cumprimento de sentença.

Quando houver a necessidade de liquidação é importante compreender que a omissão da pessoa jurídica interessada em liquidar não significa que ela se omitiu em executar a sentença, até porque não cabe execução de obrigação ilíquida. Dessa forma, transitada em julgado a decisão da liquidação de sentença, o Ministério Público não deve incontinenti iniciar o cumprimento de sentença. Deve aguardar o início do cumprimento de sentença pela pessoa jurídica interessada, e atuar somente se essa não se movimentar em 6 meses.”<sup>138</sup>

Uma outra inovação digna de menção é a do art. 18-A da LIA, ao dispor que, a requerimento do réu, na fase de cumprimento da sentença, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas, tendo em vista a eventual continuidade do ilícito ou a prática de diversas ilicitudes.

Para Marçal Justen Filho o magistrado ou a magistrada apenas fará mudanças em relação as sanções por ato de improbidade, tendo em vista as demais já aplicadas, já que não se pode admitir que seja o juiz competente para alterar sanções impostas em outras esferas ou em outros processos. Para ele, portanto, o artigo prevê que o juízo competente será o da ação de improbidade.<sup>139</sup>

Em sentido contrário é a lição de Daniel Amorim, para quem a norma não define qual o juízo competente, já que teria no artigo uma previsão de foros abstratamente competentes, haja vista caber ao réu escolher. Para o processualista haveria, portanto, a presença da competência de foros concorrentes, sobre a qual a parte escolhe o foro que lhe pareça mais conveniente, já que o réu está em situação de desvantagem e deve ter sua vontade privilegiada na escolha do foro no qual as sanções vão ser reunidas.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> *Op. Cit.* p. 115.

<sup>139</sup> *Op. Cit.* p. 250.

<sup>140</sup> *Op. Cit.* p. 119.

Apesar da nobre interpretação do advogado paulista, no sentido de privilegiar a escolha do réu, o legislador, goste ou não, não parece ter trazido a previsão de foros concorrentes. Ora, a interpretação do art. 18-A deve se dar no sentido de que, na fase de cumprimento da sentença da ação de improbidade, o réu da ação de improbidade poderá requerer ao juiz da ação de improbidade a unificação das penas. Não há qualquer menção à escolha do foro, existindo apenas previsão de que o réu tem a liberalidade de querer unificar, ou não, as sanções por improbidade com outras já aplicadas em outros processos.

#### 4.4 MEDIDAS CAUTELARES TÍPICAS

Antes da reforma, a Lei de Improbidade previa três modalidades de medidas cautelares típicas: (i) indisponibilidade de bens, prevista no art. 7º; (ii) sequestro previsto no art. 16; e (iii) o afastamento temporário do cargo, emprego ou função, previsto no parágrafo único do art. 20. Fala-se em típicas porque expressamente previstas, mas não se pode afastar eventual medida cautelar para além do rol legal quando presentes os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus bonis iuris*, já que no sistema brasileiro se adota a ideia do poder geral de cautela e com base no art. 17, parágrafo 6º-A da própria LIA, há a possibilidade do requerimento de tutelas provisórias adequadas e necessárias nos moldes do CPC.<sup>141</sup>

A partir da inovação legislativa, o sequestro deixou de ser previsto. A referida medida tinha sua natureza bastante questionada pela doutrina pátria.<sup>142</sup>O artigo 16 da LIA foi profundamente alterado. Veja-se cada uma das espécies e suas principais características.

##### 4.4.1 Indisponibilidade de bens

O caput do art. 16 da Lei de Improbidade prevê que caberá, na ação por improbidade, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a

---

<sup>141</sup>O próprio STJ já concedeu liminar, excluindo as medidas sancionatórias, em ação de improbidade. STJ, REsp 1.385.582/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 1º/10/2013 (Info 531).

<sup>142</sup>Entre aqueles que alegavam ter o legislador incorrido em erro, ao chamar de sequestro, medida que é arresto: GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Comentários à nova lei de Mandado de Segurança. São Paulo: Método, 2009. p. 290; 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. 186. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. *Op. Cit.* p. 275.

integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. Tem como fim, portanto, garantir que o processo tenha um resultado eficaz. Da supracitada leitura conjugada com o parágrafo 10 do mesmo artigo, evidencia-se a primeira grande mudança no regramento da LIA.

Conforme visto, a redação do caput prevê como objeto da garantia o integral ressarcimento do dano ou sobre o acréscimo patrimonial. Ocorre que, ainda sob a égide da redação originária, o Superior Tribunal de Justiça tinha entendimento no sentido da possibilidade de indisponibilidade de bens aplicada à multa civil, sob o fundamento de que a garantia teria como fim o integral ressarcimento<sup>143</sup>. Ocorre que, o referido parágrafo 10 da LIA é claro ao dispor que a indisponibilidade não recairá sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita. De fato, não parece coerente admitir uma medida cautelar com o fito de garantir eficácia de uma eventual sanção.

Em relação à legitimidade ativa de pleitear a indisponibilidade de bens, a partir da nova redação do art. 17 da LIA, que prevê a legitimidade exclusiva do MP para ajuizar a ação, conclui-se que apenas o órgão ministerial poderá requerê-la. Todavia, Daniel Amorim Assumpção Neves traz salutar observação já que, a depender do momento do requerimento, ou seja, “no caso de medida incidental”, será “possível se defender a legitimidade ativa da pessoa jurídica interessada a depender dos poderes que lhe sejam atribuídos com o seu ingresso na demanda judicial”<sup>144</sup>. Ora, conforme já visto, com base no parágrafo 12, do art. 17 da LIA, a pessoa jurídica lesada, por mais que tenha perdido a legitimidade ativa, poderá ingressar no feito.

Uma outra novidade, digna de nota, é a previsão do parágrafo 1º-A, ao dispor que, independentemente da representação tratada no art. 7º desta Lei, poderá ser realizado o pedido de indisponibilidade. A inovação é importante porque parte da doutrina tratava a referida representação como condição *sine qua non* para requerimento da indisponibilidade dos bens, como era o caso do ilustre jurista Mauro Roberto Gomes de Mattos, em sua obra “O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92”, 4ª edição, Rio de Janeiro, p. 140-141.

O parágrafo 3º, do referido artigo, traz os requisitos para concessão do pedido: a) demonstração de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; e, cumulativamente b) que o magistrado se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na inicial, com fundamento nos respectivos elementos da instrução, após a oitiva do réu em cinco dias.

Em relação ao primeiro requisito, há uma superação da jurisprudência do STJ. Antes da reforma, o Superior Tribunal de Justiça entendia que o perigo da ineficácia, em eventual tutela de

---

<sup>143</sup>STJ, Segunda Turma, AgInt nos EDcl no AREsp 1.411.373/RJ, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 23.05.2019, DJe 30.05.2019; STJ, Primeira Turma, AgInt no REsp 1.756.370/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 02.04.2019, DJe 04.04.2019.

<sup>144</sup>Comentários à Reforma da Lei de Improbidade. *Op. Cit.* p. 58.

recomposição, era presumido, prescindindo da demonstração de que a medida cautelar fosse efetivamente necessária para garantir a execução<sup>145</sup>. Essa referida presunção passa a não ser admitida, já que é necessário demonstrar, no caso concreto, o perigo ou risco de que o acusado se desfaça de bens ou ponha em risco a efetividade da execução.

Outra mudança diz respeito aos fundamentos do convencimento do magistrado, que passaram a ser necessariamente ligados à instrução, não podendo mais se valer meros elementos argumentativos, como “ordem pública” ou algo dessa natureza. Não será mais suficiente a verossimilhança entre o trazido na inicial e a situação fática, devendo o magistrado ou a magistrada buscar corroborar as alegações com os documentos instrutórios.

O parágrafo 4º prevê a possibilidade da concessão de liminar, sempre que o contraditório prévio puder, comprovadamente, frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção, não podendo a urgência ser presumida.

No tocante ao valor da indisponibilidade, tem-se que a reforma da LIA trouxe uma série de regramentos que, em suma, geram a seguinte conclusão: o valor tem como função a garantia da eficácia da execução. Logo, o montante deve se pautar de acordo com a suficiência da citada garantia. Nem mais, nem menos! Deve haver uma relação de correspondência entre o valor do dano e o valor da constrição<sup>146</sup>.

Um outro ponto interessante, em que há a consolidação de entendimento jurisprudencial<sup>147</sup>, é a previsão contida no parágrafo 5º do art. 16 da LIA, ao dispor que, havendo litisconsórcio, a somatória dos valores a serem declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na inicial.

O parágrafo 6º prevê a possibilidade de substituição da indisponibilidade por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como sua readequação durante a instrução. A inovação é digna de elogios, já que se mantém a função da garantia da constrição, mas com a possibilidade de deixar o réu, posterior executado, em situação que melhor lhe apeteça. É a demonstração da coexistência entre o princípio da máxima eficácia da medida constritiva e o princípio da menor onerosidade do executado.

O parágrafo 11 dispõe acerca da ordem de indisponibilidade de bens: veículos de via terrestre, bens imóveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de

---

<sup>145</sup>A tese 12 da edição nº 38 da “Jurisprudência em Teses” do STJ dispõe: “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”.

<sup>146</sup>Há, com isso, a consolidação de entendimento já pacífico no âmbito do Superior Tribunal de Justiça: STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp 1.770.485/SE, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 21.05.2019, DJe 28.05.2019; STJ, 1ª Turma, AgInt no REsp 1.571.721/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 04.09.2018, DJe 21.09.2018.

<sup>147</sup>STJ, 1ª Turma, REsp 1.731.782/MS, Relª Minª Regina Helena Costa, j. 04.12.2018, DJe 11.12.2018.

contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresária, em consonância com a previsão do parágrafo 12 do mesmo artigo que exige, da decisão, a observância dos seus efeitos práticos. É interessante pontuar que essa ordem traz o dinheiro como última opção, enquanto no art. 835 do CPC, que trata da penhora, o dinheiro é o bem preferencial.

Por fim, têm-se as vedações nos parágrafos 13 e 14, sendo proibida a indisponibilidade da quantia de até 40 (quarenta) salários-mínimos, depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta-corrente e é vedada a decretação da indisponibilidade de bem de família, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida, conforme previsto no art. 9º da lei.

A segunda vedação supera jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que, conforme a tese 9 da edição nº 40 da “Jurisprudência em Teses do STJ”, dispõe: “Os bens de família podem ser objeto de medida de indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que há apenas a limitação de eventual alienação do bem”. Ora, sequer adianta efetivar uma medida constritiva sobre um bem impenhorável que, ao final da ação, não poderá satisfazer eventual crédito. Permanece, contudo, a possibilidade da indisponibilidade do bem adquirido com os frutos da improbidade administrativa.

#### **4.4.2 Afastamento provisório do cargo, emprego ou função**

O parágrafo único, do art. 20 da LIA, em sua redação originária, previa que a autoridade judicial ou administrativa competente poderia determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizesse necessária.

A partir da reforma, houve a revogação da supracitada previsão e o acréscimo dos parágrafos 1º e 2º ao art. 20 da LIA. O parágrafo 1º vem, na prática, para substituir a redação do extinto parágrafo único, passando a dispor que a autoridade judicial poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos. Evidencia-se, portanto, a primeira alteração no tocante a quem poderá determinar o afastamento já que, a partir da Lei 14.230/2021, apenas a autoridade judicial poderá fazê-lo.

Referida medida cautelar é destituída de caráter punitivo, já que o próprio caput do art. 20, da LIA, prevê que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos apenas se

efetivarão depois do trânsito em julgado da sentença condenatória. Tem-se, portanto, uma medida de natureza acautelatória, a fim de permitir o regular trâmite da fase instrutória. Não se discute aqui a probabilidade do direito ou a antecipação da sanção, mas tão somente garantir a efetividade da instrução. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

“O risco na demora envolve, como uma primeira alternativa, a necessidade de afastamento do agente público para assegurar a integridade da produção da prova.

Essa situação se verifica nos casos em que o agente público esteja investido de competências e poderes que lhe permitam opor obstáculos à produção da prova.

Essa questão pode envolver a vedação ao acesso a documentos ou a instalações, que contenham informações relevantes para a apuração das condutas pertinentes. Também pode compreender o risco de destruição de documentos e evidências relacionados com os fatos objeto de investigação. É até cogitável a situação de ameaça a testemunhas e de orientação impositiva quanto a condutas visando frustrar a produção da prova”.<sup>148</sup>

Ocorre que o legislador adicionou uma segunda hipótese, qual seja, “evitar a iminente prática de novos ilícitos”. *In casu*, depreende-se que, para praticar novos ilícitos, o sujeito já praticou atos pretéritos. Logo, para aplicar tal medida, comprovada a prática de atos de improbidade e havendo a demonstração de que outros possam ser praticados por qualquer razão que seja, o indivíduo deverá ser afastado.

No tocante à duração da medida de afastamento, a LIA não trazia uma previsão expressa, tendo a doutrina majoritária, em razão da natureza provisória da medida, consolidado o entendimento de que deveria durar enquanto perdurar as razões de sua concessão, ou seja, enquanto durar a fase da instrução probatória, já que sua razão de ser era efetivar o adequado andamento da fase de produção probatória.

O legislador, contudo, parece ter adotado lição da jurisprudência do STJ, tendo como base a tese 6 da edição nº 40 da “Jurisprudência em Teses” que dispõe: “O afastamento cautelar do agente público de seu cargo, previsto no parágrafo único do art. 20 da Lei n. 8.429/92, é medida excepcional que pode perdurar por até 180 dias”. O atual parágrafo 2º do art. 20 prevê que o afastamento será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada.

É evidente o desacerto da escolha do legislador. Ora, se o principal fundamento da concessão dessa cautelar é garantir a regular produção probatória sem qualquer intercorrência, não faz sentido, por mera previsão abstrata de tempo, fazer retornar ao cargo aquele que foi afastado por ser uma ameaça à fase processual. O tempo deveria corresponder à necessidade da produção

---

<sup>148</sup>Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. *Op. Cit.* p. 254-255.

probatória. Qual sentido fará afastar o agente para fins de regularidade na instrução se, caso a instrução demore, ele poderá voltar ao cargo? Nenhum.

Não se ignora, salienta-se, a necessidade de evitar a eternização da medida, todavia possibilitar a previsão de tempo genérico é correr o risco de tornar a norma inócua, ineficaz e contraditória, já que se estará indo de encontro à razão de ser da mesma.

## 5 DA POSSIBILIDADE DA RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021

Afora a questão polêmica acerca da restrição da legitimidade ativa na ação da improbidade, outro tema que vem gerando controvérsia e que já tem movimentado os tribunais pátrios, é quanto à (im)possibilidade de retroatividade da Lei 14.230/2021. Referida lei foi publicada em 26 de outubro de 2021, tendo sua vigência começado em 27 de outubro do mesmo ano, primeiro dia útil seguinte. O problema surge quanto sua aplicação a processos em curso e processos que já tiveram o trânsito em julgado.

Como se sabe, o inciso XXXVI, do art. 5º da CFRB/88, determina que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Logo, regra geral tem-se a vigência da lei para o futuro, em respeito à segurança jurídica. Criando uma exceção, contudo, o inciso XL, do art. 5º da Constituição Federal, determina que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. É evidente, contudo, que essa previsão deve ser aplicada para qualquer norma de natureza punitiva, justamente pela *ratio* da norma, que é proteger aquele que fora eventualmente punido com uma norma passada por uma posterior que lhe beneficie, já que a norma anterior que embasava sua punição foi alterada ou revogada.

Descabe fundamento no sentido de que a norma do direito penal é mais gravosa, bastando, para tanto, analisar as sanções previstas na Lei de Improbidade, que atingem bens jurídicos dos mais caros à sociedade, como os são os direitos políticos. Deve se ressaltar que, inobstante a diferença entre os tipos de sanções, é evidente que o Direito Administrativo Sancionador é decorrente do *jus puniendi* estatal<sup>149</sup>, devendo, portanto, se sujeitar às mesmas regras quanto à retroatividade da lei mais benéfica, até pela previsão do parágrafo 4º do art. 1º da LIA que dispõe acerca da aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Ainda antes da Reforma da Lei 14.230/2021, Emerson Garcia e Rogério Alves Pacheco já defendiam que:

“A irretroatividade da lei punitiva que agrave a situação do agente, princípio há muito consagrado no Direito Penal, deve prevalecer em qualquer seara na qual o Estado exerça o seu poder sancionador, pois a violação e consequente recomposição da ordem jurídica sempre possuem um alicerce comum, como será visto no item concernente à natureza jurídica das sanções cominadas aos atos de improbidade. De forma correlata, será

---

<sup>149</sup>Nesse sentido: OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Infrações e sanções administrativas*. 2. ed. São Paulo: RT, 2005, p. 19-20; 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. 76; OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 5. ed. São Paulo: RT, 2015, p. 155. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello: “Não há, pois, cogitar de qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas e infrações e sanções penais. O que as aparta é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção” (Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo, Malheiros, 2015, p. 871).

igualmente aplicável a segunda parte do art. 5º, XL, da Constituição, que consagra a retroatividade da lei mais benéfica. Assim, violado o preceito proibitivo previsto, de forma implícita ou explícita, na norma, estará o agente sujeito à sanção cominada, cujo conteúdo e intensidade sempre estarão sujeitos aos influxos sociais. Verificada a severidade de determinada sanção e optando o legislador por atenuá-la, aqueles que praticaram atos de improbidade sob a égide da lei antiga haverão de ser alcançados pela alteração legislativa.”<sup>150</sup>

No mais, faz-se imprescindível mencionar o voto do Ministro Gilmar Mendes, na Reclamação nº 41.557/SP, no qual acolhe a aplicabilidade dos princípios e garantias do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, aqui incluída a ação de improbidade. Veja-se o excerto:

“Nessa linha, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) estabelece, a partir do paradigmático caso Oztürk, em 1984, um conceito amplo de direito penal, que reconhece o direito administrativo sancionador como um “autêntico subsistema” da ordem jurídicopenal. A partir disso, determinados princípios jurídicopenais se estenderiam para o âmbito do direito administrativo sancionador, que pertenceria ao sistema penal em sentido lato. (OLIVEIRA, Ana Carolina. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador. 2012. P. 128) Acerca disso, afirma a doutrina: ‘A unidade do jus puniendi do Estado obriga a transposição de garantias constitucionais e penais para o direito administrativo sancionador. As mínimas garantias devem ser: legalidade, proporcionalidade, presunção de inocência e ne bis in idem’”. (OLIVEIRA, Ana Carolina. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador. 2012. P. 241). A assunção desse pressuposto pelo intérprete, principalmente no tocante ao princípio do ne bis in idem, resulta na compreensão, como será observado, que tais princípios devem ser aplicados não somente dentro dos subsistemas, mas também e principalmente na relação que se coloca entre ambos os subsistemas – trata-se aqui justamente de uma baliza hermenêutica para a qualidade da relação’.”<sup>151</sup>

Nesse sentido, tal qual visto exaustivamente, a Lei de Improbidade Administrativa tem nítido caráter repressivo e sancionatório, de modo que toda e qualquer alteração legislativa que beneficie o réu ou o condenado deve retroagir, aplicando-se a todas condutas que ainda estejam sendo investigadas, aos processos ainda em curso ou que já tenha tido, inclusive, o trânsito em julgado. É a conclusão que se chega a partir da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador.<sup>152</sup> Em sentido contrário, tendo o regramento se tornado mais

---

<sup>150</sup> *Op. Cit.* p. 135.

<sup>151</sup> STF, Rcl nº 41.557/SP, Relator Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, Julgamento 15/12/2020, Publicação DJe-045 DIVULG 09-03-2021 PUBLIC 10-03. Há ainda, outros julgados do Superior Tribunal de Justiça: STJ - AgInt no RMS: 65486 RO 2021/0012771-8, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 17/08/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/08/2021; REsp 1402893/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/04/2019, DJe 22/04/2019.

<sup>152</sup> É esse o entendimento compartilhado por Marçal Justen Filho e Rafael Carvalho Rezende de Oliveira. O Superior Tribunal de Justiça já decidiu pela aplicabilidade da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador: STJ, RMS 37.031/SP, Relª Minª Regina Helena Costa, 1ª Turma, DJe 20.02.2018.

gravoso, deve se aplicar a lei com a redação à data do fato, com a efetivação do fenômeno da ultratividade da lei antiga mais benéfica.

A propósito, as duas Turmas do Superior Tribunal de Justiça possuem recentes julgados aplicando o art. 5º, inciso XL da Constituição Federal ao âmbito do direito administrativo sancionador:

(...) O processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, a Primeira Turma do STJ declarou que **o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares.** (STJ – AgInt no RMS: 65486 RO 2021/0012771-8, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 17/08/2021, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/08/2021). Sem grifos no original.

**“(...) O tema insere-se no âmbito do direito administrativo sancionador e, segundo doutrina e jurisprudência, em razão de sua proximidade com o direito penal, a ele se estende a norma do art. 5º, XVIII, da Constituição da República, qual seja, a retroatividade da lei mais benéfica”** (STJ – REsp: 1353274 DF 2012/0132889-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 23/02/2021, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/03/2021). Sem grifos no original.

No mais, há de se falar da previsão do art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário, ao dispor que “ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não seja delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se, depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado”. Conclui-se, por conseguinte que, sendo norma posterior mais gravosa, vigora a irretroatividade, materializada na ultratividade da lei anterior e, em sendo norma posterior mais benéfica, vige a retroatividade.

Nesse sentido, deve retroagir para benefício do réu, notadamente, as normas: de extinção da modalidade culposa; em relação as ações calcadas nos incisos revogados do art. 11 da LIA; que preveem a necessidade de dolo específico.

Logo, em relação aos processos fundados em normas revogadas, deverão ser extintos com julgamento do mérito, em virtude da impossibilidade jurídica do pedido.<sup>153</sup> Assim sendo, será plenamente cabível a propositura de ação rescisória para desconstituição das eventuais sanções aplicadas. Todavia, surgirá controvérsia acerca do prazo a ser aplicado, se o de 2 anos do art. 975 do CPC ou da ausência do prazo do art. 622 do CPP. Partindo dessa discussão, acerca dessas duas normas específicas e, em razão da natureza da norma e da própria fundamentação sobre a utilização

---

<sup>153</sup>OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Op. Cit. p. 11; MEDINA, Fábio Medina. Retroatividade da nova lei de improbidade. Migalhas. Disponível em: C1A0B519BC5D7E\_RetroatividadedanovaLeideImpro.pdf (migalhas.com.br). Acesso em 13 abr. 2022.

da lógica penal no âmbito do direito administrativo sancionador, parece mais prudente aplicar a regra do CPP, entre as duas, sob pena de tornar a fundamentação contraditória.<sup>154</sup>

Ainda sobre essa temática e de forma até mais coerente e menos controversa é bastante interessante o artigo dos professores Heitor Vitor Mendonça Sica, Marcos Vinícius Pinto e da professora Sarah Merçon-Vargas sobre a desnecessidade da rescisão da sentença para afastar as sanções aplicadas. Para eles “em relação aos processos findos, a formação da coisa julgada poderia induzir ao raciocínio de que seria necessária sua *rescisão* para a extinção da punibilidade. Contudo, estendida à improbidade administrativa a garantia do art. 5º, XL, da CF/88, os efeitos sancionatórios podem ser excluídos por decisão na própria ação, a exemplo do processo penal, em que nem mesmo a revisão criminal é necessária; basta simples requerimento destinado ao juiz da execução, conforme se depreende do art. 66 da Lei de Execução Penal e Verbete n.º 611 da Súmula do STF”, logo, não seria necessário: “rescindir a sentença condenatória em improbidade administrativa, sucedida por alteração legislativa mais favorável; a sistemática do direito administrativo sancionador é incompatível com tal exigência e com a limitação ao biênio previsto no artigo 975, do CPC. A extinção da punibilidade pode ser requerida por simples petição e decretada pelo próprio juízo da execução”.<sup>155</sup>

Ainda sobre os processos que já transitaram em julgado, é importante citar as perspectivas de retroatividade. Há julgado, como no caso do RE 948.634 de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, em que a Corte Suprema se manifestou no sentido de que é possível haver diferentes graus de retroatividade das leis. Na lição de Gilmar Mendes, haveriam três perspectivas de retroatividade: a) máxima, atingindo efeitos pretéritos, pendentes e futuros do ato pretérito; b) média, alcançando apenas efeitos pendentes e futuros de ato pretérito; e c) mínima, atingindo

---

<sup>154</sup>Em sentido contrário, pela aplicação do prazo do CPC, Rafael Carvalho Rezende Oliveira: “Ainda que sejam aplicáveis alguns princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, tal como ocorre com o princípio da retroatividade da lei mais benéfica (art. 5º, XL, da CRFB), verifica-se a necessidade de matices impostas pelo próprio ordenamento jurídico e pela autonomia reconhecida às referidas disciplinas jurídicas. Enquanto no Direito Penal, a retroatividade da lei mais benéfica é máxima, inexistindo limite temporal para propositura de revisão criminal para desconstituição de sentenças condenatórias, em razão da *abolitio criminis*, no Direito Administrativo Sancionador e no microsistema da tutela coletiva, onde se encontra o regime da improbidade administrativa, tem prevalecido a aplicação do limite temporal de 2 (dois) anos para propositura da ação rescisória, o que é corroborado pelo art. 17 da LIA que determina a aplicação do CPC ao procedimento da ação de improbidade. Portanto, a retroatividade da norma de improbidade mais benéfica restaria limitada pela propositura da ação rescisória dentro do prazo decadencial de 2 (anos), fundada no art. 966, V, do CPC/2015”.

<sup>155</sup>Reforma da lei de improbidade: inovações aplicariam a fatos anteriores à promulgação da lei para excluir a tipificação de atos que antes seriam ímprobos?. Jota. 9 de novembro de 2021. Disponível em: Reforma da lei de improbidade - JOTA. Acesso em 13 abr. 2022. Com uma outra ideia, José Eduardo Cardozo e Eduardo Lasmar Prado Lopes defendem uma criativa solução: “Veja-se que não estamos diante de nenhuma das hipóteses de cabimento de ação rescisória previstas do CPC. Além disso, ainda que se defenda a aplicação do Código de Processo Penal, tampouco caberia revisão criminal. Por esses motivos, entendemos que, após o trânsito em julgado da sentença condenatória e durante o processo de execução, a parte beneficiada pelo advento da Lei 14.230/2021 poderia apresentar impugnação de sentença; ou simples petição, similar à exceção de pré-executividade” em: Como ficam as sentenças transitadas em julgado antes da nova Lei de Improbidade? A existência de coisa julgada não pode fundamentar o arbítrio do Estado. Jota. 24 de janeiro de 2022. Disponível em: Lei de Improbidade: e as sentenças transitadas em julgado antes dela? (jota.info). Acesso em 13 abr. 2022.

apenas os efeitos futuros de um ato pretérito (Curso de Direito Constitucional. 16<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 20021, p. 387-400). Seguindo esse entendimento, o próprio Tribunal já adotou a tese da retroatividade mínima, como no caso do RE 188.366, de relatoria do então Min. Moreira Alves.

Resta saber como o Supremo Tribunal Federal vai se manifestar acerca da retroatividade em relação aos processos que já transitaram em julgado. Com base na teoria da retroatividade mínima, a procuradora-geral do Estado do Mato Grosso do Sul, Fabíola Marquetti Sanches Rahim e o procurador do mesmo Estado, Caio Gama Mascarenhas defendem que, “na hipótese de trânsito em julgado da condenação, o raciocínio deve ser distinto. Nesse último caso, é possível que muitos efeitos da condenação já tenham se exaurido ou não possam ser desfeitos por questões de segurança jurídica, entre outras razões. A razão disso é que se fala aqui em retroatividade mínima somente, que respeita os efeitos de direito já produzidos pela situação jurídica sob a lei anterior, somente alcançando os efeitos futuros de fatos passados. Não se desconstitui a coisa julgada, mas somente alguns efeitos pendentes dela após o advento da Nova Lei”.<sup>156</sup>

Feita essa primeira análise é necessário, contudo, realizar uma diferenciação entre as normas de caráter material, quais sejam aquelas que dizem respeito às próprias sanções em si e ao poder punitivo estatal, às quais devem ser aplicadas retroativamente a Lei 14.230/2021, desde que e somente se mais benéficas, e aquelas normas de caráter e natureza meramente processual, que devem ser aplicadas de imediato. É nesse sentido, inclusive, a previsão do art. 1.046 do CPC, ao determinar que as disposições do código se aplicarão desde logo aos processos pendentes. Segundo Paulo Roubier, “as leis de procedimento são leis de forma, e se sabe que todas as leis de forma devem ser aplicadas aos fatos que se passam sob seu império”.<sup>157</sup>

Tema interessante é a questão da prescrição e da prescrição intercorrente. Primeiro ponto é saber se a prescrição se enquadra no âmbito do direito material ou processual. Ora, se a prescrição diz respeito à extinção da pretensão e essa pretensão estatal é de natureza punitiva repressiva, é consequência lógica depreender-se que se trata de assunto afeto ao campo do direito material. Logo, por se tratar de disposição acerca da efetivação da pretensão punitiva estatal, é norma de direito material.

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, inclusive, no julgamento do HC 83.864/DF de relatoria do então Min. Sepúlveda Pertence, ao analisar a nova redação do art. 366 do Código de Processo Penal, alterado pela Lei nº 9.271/96, que contempla regras de direito processual (suspensão do processo) e de direito material (suspensão da prescrição), concluiu que a norma que suspendia a prescrição, por ser mais grave, não poderia retroagir.

---

<sup>156</sup>Supremo, nova Lei de Improbidade e retroatividade mínima. Conjur. 25 de março de 2022. Disponível em: ConJur - Rahim e Mascarenhas: Supremo, LIA e retroatividade mínima. Acesso em 13 abr. 2022.

<sup>157</sup>Les conflits de lois dans le temps, tomo 2, p. 686.

Logo, a lógica aplicada à prescrição deve ser aquela utilizada no tocante às normas de direito material<sup>158</sup>. Sendo a norma posterior mais gravosa, por aumentar o prazo prescricional, se aplica a regra anterior com base em sua ultratividade, aplicando-se a regra da irretroatividade da norma, até porque o prazo já iniciou. Em sendo a norma posterior mais benéfica, como no caso da previsão da prescrição intercorrente, a nova norma deve retroagir em benefício do réu.

Há, contudo, quem entenda que, por não existir previsão expressa acerca da retroatividade das alterações trazidas pela reforma da LIA, consubstanciado na “inexistência de evolução dos padrões axiológicos do povo brasileiro acerca da corrupção” não estaria autorizada a presunção da incidência da prescrição intercorrente sobre condutas praticadas antes da vigência da nova norma e que entendimento diverso enfraqueceria a defesa constitucional da probidade e da honestidade da gestão pública, já que “a Lei nº 14.230/2021, ao prever referido instituto, transpôs limites materiais estabelecidos constitucionalmente, criando inovador e deslegitimador sistema de absoluta irresponsabilidade de agentes públicos e políticos ímprobos do país”.<sup>159</sup>No mesmo sentido é a orientação 12/2021 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, de que a nova lei não se aplica aos fatos anteriores à sua vigência.

Os argumentos não são capazes de afastar o comando constitucional da retroatividade da norma mais benéfica, ainda mais porque se retorna ao debate calcado pelos membros dos MPs de que a Lei de Improbidade passa a ser conivente ou de proteção insuficiente à corrupção. Como já dito no decorrer deste trabalho, o combate à corrupção não se limita à improbidade administrativa.

No mais, é bastante coerente a observação trazida por Carlos Otaviano Brenner de Moraes, de que “eventual abrandamento do rigor da norma sancionadora”, por si só, “direta ou indiretamente produzido por outra, não pode ser automaticamente tido como retrocesso nem censurado como ofensivo à proteção eficiente da probidade administrativa. Pode ser, tal qual aqui ocorre, necessário à adequação e proporcionalidade, entre si, dos comandos e reflexos jurídicos das normas que componham o sistema legal disciplinador da improbidade administrativa, numa compatibilização

---

<sup>158</sup>Compartilhando tal entendimento: MEDINA, Fábio Osório. A prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa: efeitos retroativos. Conjur. 5 de novembro de 2021. Disponível em: ConJur - Fábio Osório: A prescrição na nova LIA: efeitos retroativos. Acesso em 13 abr. 2022. Ainda, aplicando os princípios e garantias do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador: MEDINA, Fábio Osório. Direito administrativo sancionador. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle. p. 87.

<sup>159</sup>CASTRO, Renato de Lima; PRADO, Fernanda. A Lei n. 14.230/2021 e a irretroatividade da prescrição intercorrente. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6718, 22 nov. 2021. Disponível em: Lei 14.230/2021 e a irretroatividade da prescrição intercorrente na ação de improbidade - Jus.com.br | Jus Navigandi. Acesso em 13 abr. 2022. Esse entendimento é compartilhado por outros membros do Ministério Público: NOGUEIRA, Thiago Quintanilha. A Lei Federal n. 14.230 de 2021 e a irretroatividade da prescrição intercorrente nas ações de improbidade que já estavam em curso. Jusbrasil. Jan de 2022. Disponível em: A Lei Federal n. 14.230 de 2021 e a irretroatividade da prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa que já estavam em curso (jusbrasil.com.br). Acesso em 13 abr. 2022. A lógica segue defendida pelo Juiz de Direito do Estado do Pará, Luís Mauro Lindenmeyer em: O Direito Administrativo Sancionador e a irretroatividade da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade. Jan de 2022. Disponível em: O Direito Administrativo Sancionador e a irretroatividade da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade Administrativa. (jusbrasil.com.br) Acesso em 13 abr. 2022.

entre a vedação da proteção deficiente e a proibição de excesso inerente e essencial ao princípio da proporcionalidade do qual são vertentes”.<sup>160</sup>

No mesmo sentido é a lição de Fernando Capez para quem:

“As normas que tratam de prescrição são de Direito material, e não processual, pois não dizem respeito ao procedimento que deve ser seguido, mas afetam diretamente o próprio direito de punir do Estado. Toda norma que extingue, cria, aumenta ou reduz a pretensão punitiva tem natureza de Direito material e, dessa forma, retroage para beneficiar o sujeito, nos termos da CF, artigo 5º, XL [...] Não se pode subtrair do cidadão as garantias de ampla defesa, contraditório, devido processo legal e princípios de retroatividade in melius, apenas porque o legislador optou por definir uma infração com a roupagem jurídica de ato de improbidade, quando as penalidades previstas são de igual ou, em muitos casos, maior gravidade do que as consequências penais [...] dada a natureza material da prescrição e a identidade principiológica entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, as novas regras de prescrição dos atos de improbidade, quando benéficas, devem retroagir imediatamente para alcançar fatos praticados antes de sua entrada em vigor e extinguir a punibilidade em todos as ações de improbidade ajuizadas há mais de quatro anos, sem decisão condenatória, aplicando-se o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, previsto na CF, o artigo 5º, XL. A invocação de argumentos político-ideológicos, desprovidos de caráter dogmático, anarquizam e rompem a lógica do sistema, e não prevalecem sobre princípios constitucionais explícitos, como o da retroatividade in melius. A proteção deficiente não deriva da prescrição, mas da violação à duração razoável do processo (CF, artigo 5º, LXXVIII). A nova lei, ao tratar da prescrição, pune a desídia do Estado em satisfazer sua pretensão punitiva, seja ela penal ou sancionatória, e o orienta a ser mais eficiente nas ações futuras.”<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> BRENNER DE MORAES, Carlos Otaviano. Improbidade administrativa e prescrição intercorrente. Aplicação retroativa da nova regra às ações em andamento. Jusbrasil. Fev de 2021. Disponível em: Improbidade administrativa e prescrição intercorrente. (jusbrasil.com.br). Acesso em 13 abr. 2022.

<sup>161</sup> CAPEZ, Fernando. Retroatividade in melius da prescrição intercorrente na Lei de improbidade. Conjur. 2 de dezembro de 2021. Disponível em: ConJur - Retroatividade in melius da prescrição intercorrente na LIA. Acesso em 13 abr. 2022. A quem interessar possa, é de imprescindível leitura do escrito crítico de autoria de quatorze grandes juristas brasileiros, em face da nota técnica da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF. Segue excerto: “À invocação do princípio da vedação à proteção deficiente, houve-se por orientar todo o Parquet federal para pleitear a não aplicação da *reformatio in melius* a casos ocorridos antes de sua vigência, mesmo que não objeto de ação judicial bastante. Ou seja, tomando por base uma compreensão derivada do princípio da proporcionalidade, essa orientação sugere o não cumprimento de uma garantia fundamental (a retroatividade benéfica ao acusado). A base do raciocínio é o entendimento, *contra legem*, de que a reforma de Lei de Improbidade desconfigurou a legislação protetiva da moralidade administrativa [...] Grosso modo, conforme a orientação da 5ª CCR, a proteção da moralidade no exercício de funções públicas (artigo 37, § 4º) obstará a aplicação de uma garantia fundamental do cidadão, sacramentada pelo artigo 5º, XL, da Carta e que sequer poderia ser objeto de emenda tendente a aboli-la (CF, artigo 60, § 4º, IV). Ou seja, haveria um bem maior, indeterminado e abstrato, a moralidade, que justificaria derrogar premissas do devido processo legal (este também de assento constitucional). A orientação e a respectiva nota técnica intentam criar uma interpretação baseada num tipo de "razão de Estado moral" para esvaziar garantia que sequer poderia ser objeto de emenda constitucional [...] Ao Judiciário competirá repelir a aplicação automática de uma orientação que afronta cláusula pétreia da Constituição. Enquanto isso, espera-se que o Conselho Nacional do Ministério Público acolha representação formulada pelo presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e faça esvaziar de efeitos uma orientação francamente inconstitucional”. De *Alberto Zacharias Toron, Antonio Cláudio Mariz de Oliveira, Danyelle Galvão, Floriano de Azevedo Marques Neto, Gustavo Badaró, Igor Sant'Anna Tamasauskas, Ilana Martins Luz, José Luis Oliveira Lima, Luis Fernando Massoneto, Pierpaolo Cruz Bottini, Ricardo Penteado, Sarah Merçon-Vargas, Sebastião Botto de Barros*

Há, contudo, quem entenda que a prescrição intercorrente tem caráter de natureza mista (processual e material), havendo, nesse caso, preponderância de sua matriz processual. Para o ilustre professor dessa Casa, e Juiz Federal, Frederico Augusto Leopoldino Koehler e, para o professor e procurador do estado de Pernambuco, Silvano José Gomes Flumignam “em virtude de a causa da prescrição ser, exclusivamente, uma atuação processual independente, de certa forma, do agir dos titulares da relação jurídica de Direito material, basta que haja o decurso do tempo no curso do processo”. Logo, “não decorre da violação de nenhum direito subjetivo material” de modo que “o retardamento no processamento gera a sua ocorrência sem que seja necessária a violação de nenhum direito” tendo, por essas razões, “natureza (...) essencialmente material”, sendo inaplicável à prescrição intercorrente a regra da retroatividade, mas, sim, o disposto no art. 14 do CPC”.<sup>162</sup>

Inobstante os fundamentos expostos, há de se discordar da conclusão dos professores. Ora, é razoável admitir que a prescrição intercorrente é fenômeno de natureza mista já que, conforme bem salientado acima, decorre da inação do legitimado, por causa externa e posterior ao ajuizamento da demanda.

Ocorre que, a conclusão não se pode basear no fundamento de que, por mais que a prescrição intercorrente extinga a pretensão, não haveria “nova violação do direito e novo exercício de pretensão”. Ora, para quem é acusado e julgado por improbidade o *jus puniendi* estatal é um só, alterando-se apenas os mecanismos de efetivação. Se o Estado não o concretiza por qualquer razão que seja, essa falha estatal não pode ser imposta ao réu.

A prescrição intercorrente afeta e viola, sim, direito subjetivo material, ao contrário do afirmado pelos professores. Viola o direito de não ser punido, após decurso de prazo legal previsto para duração do processo após seu ajuizamento. A prescrição intercorrente, por mais que seja um marco externo à ação, afeta o prosseguimento do processo de concretização do poder punitivo estatal.

No mais, poder-se-ia utilizar da exegese do direito processual penal em relação às normas processuais materiais, híbridas ou mistas, que são aquelas que detêm natureza de caráter penal e processual penal. Para Guilherme de Souza Nucci, as normas processuais materiais ou mistas são aquelas que apesar de contidas em regramento processual, têm conteúdo material, como no caso da prescrição<sup>163</sup>.

Já para Gustavo Badaró, as normas processuais materiais estabelecem condições de procedibilidade, mas que produzem reflexo no direito de liberdade do agente, ou seja, são normas que têm, em seu conteúdo, matéria que seja direito ou garantia constitucional do

---

Tojal e Sérgio Rabello Tamm Renault – <https://www.conjur.com.br/2021-dez-08/opiniao-improbidades-impropriedades-imoralidades>.

<sup>162</sup>Regime de prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa. Conjur. 9 de fevereiro de 2022. Disponível em: ConJur - Koehler e Flumignan: Regime de prescrição na nova LIA. Acesso em 13 abr. 2022.

<sup>163</sup>Manual de processo penal e execução penal. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 139.

indivíduo.<sup>164</sup>Conforme o exposto e, em razão da natureza da norma da prescrição intercorrente, parece mais coerente e razoável a aplicação da segunda corrente apresentada já que, inobstante seu conteúdo processual, é evidente sua influência no âmbito do direito material.

Conforme visto, o tema, por mais que recente, já é alvo de inúmeras controvérsias. Há julgados aplicando retroativamente a prescrição intercorrente (TRF-3 - ApCiv: 50005477920184036118SP, Relator: Desembargador Federal LUIS CARLOS HIROKI MUTA, Data de Julgamento: 17/12/2021, 3ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 14/01/2022 e TRF-5 - Ap:00008305620134058205, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL THIAGO BATISTA DE ATAIDE, Data de Julgamento: 07/12/2021, 2ª TURMA) e julgado afastando a aplicação da prescrição intercorrente ao fundamento de se evitar insegurança jurídica (AC 0002607-46.2014.4.01.4004, JUIZ FEDERAL ÉRICO RODRIGO FREITAS PINHEIRO (CONV.), TRF1 - QUARTA TURMA, PJe13/12/2021).

É fato que, tamanha a controvérsia do tema, é fundamental a afetação dos processos ao rito dos repetitivos, sob a égide do Código de Processo Civil, assim que preenchidos os requisitos, para que o Superior Tribunal de Justiça pacifique tão logo o entendimento que entender mais coerente, aí sim sobre o prisma da segurança jurídica, a evitar inúmeras decisões conflitantes.

No mais, o tema já chegou ao Supremo Tribunal Federal que já tem maioria formada para reconhecer a repercussão geral da matéria, qual seja a retroatividade da lei de improbidade no tocante ao dolo e à prescrição, com base no voto do Min. Relator Alexandre de Moraes no julgamento do ARE 843.989. Segundo o ilustre magistrado, “o tema controvertido é portador de ampla repercussão e de suma importância para o cenário político, social e jurídico e a matéria não interessa única e exclusivamente às partes envolvidas na lide”.

A fim de concluir o último tópico deste trabalho, lança-se mão de excerto do voto do relator do ARE 843.989, fazendo menção às lições do ilustre professor desta Casa e Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior, acerca da aplicação da retroatividade da lei mais benéfica, no âmbito do direito administrativo sancionador:

“Na mesma linha, EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR indaga se “sobrevindo à imposição de penalidade administrativa lei mais benéfica, ora por deixar de considerar o fato perpetrado como infração, ora por amenizar as conseqüências do ilícito, haverá de lograr incidência retrooperante?” A esse questionamento, responde afirmativamente, argumentando que “a Constituição em vigor não deixa dúvida a respeito. O seu art. 5º, XL, é expresso em proclamar que a lei penal não retroagirá, salvo se para beneficiar o réu. Implica dizer, em outras palavras, ser a retroatividade um mandamento quando houver benefício para o acusado, franquia que o legislador não poderá coartar, pena de incidir em inconstitucionalidade. Complementa asseverando que o” dispositivo sobranceiro, com

---

<sup>164</sup>BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. As reformas no processo penal: as novas Leis de 2008 e os projetos de reforma. Coordenação Maria Thereza Rocha de Assis Moura. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p.22.

carradas de razão frisara Régis Fernandes de Oliveira, quando ainda vigente o art. 153, § 16, da Constituição pretérita, não tem o seu conteúdo limitado a albergar o fato criminal, abrangendo também o administrativo (Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal. In: Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados. Ano 24 – Mar/Abr-2000 – Vol. 175 . São Paulo: Jurid Vellenich Ltda. p. 69)”.

Resta, então, aos operadores do direito, o estudo com afinco dessas novidades, a fim de auxiliar do modo mais técnico possível as decisões das Cortes Superiores e que estas sejam mais breves possíveis, a fim de não se alongar um debate colocando em cheque a efetivação da norma alterada pelo legislador infraconstitucional, de modo a se criar um ambiente mais efetivo no combate à improbidade administrativa.

## 6 CONCLUSÃO

A presente monografia trouxe uma discussão acerca das principais inovações trazidas pela Lei 14.230/2021, perpassando sobre temas incontroversos, temas polêmicos e temas que já chegaram aos tribunais pátrios e, inclusive, ao Supremo Tribunal Federal. O trabalho se preocupou em tratar, com riqueza de detalhes, os principais aspectos sobre o tema, em razão da importância do debate acerca do combate à corrupção.

Como visto, a ação de improbidade é tida como um dos principais mecanismos de combate à corrupção e, por óbvio, em razão da completa alteração do regramento do tema, ao leitor afoito dá-se a entender que houve um grande retrocesso no combate a esse mal social.

No início, tratou-se da conceituação e da contextualização histórica, como estratégia de facilitar o entendimento do assunto que pressupõe uma análise densa e crítica, não podendo se pautar nos argumentos genéricos e apressados, de que a reforma trouxe uma verdadeira impunidade aos agentes corruptos.

Conforme tratado alhures, o clamor social pela punição ao agente corrupto é indiscutível. Ocorre que o Estado, enquanto detentor do poder punitivo, aqui exteriorizado por meio do Direito Administrativo Sancionador, não pode agir com base na emoção e nos afãs punitivos políticos sociais. Os operadores do direito devem agir de acordo com a Constituição, o que significa muitas vezes agir de maneira contramajoritária.

Nesse sentir, restou demonstrado que os principais fundamentos contrários a norma, em geral, não se sustentam, quando analisados sob a égide da lógica da norma de natureza repressiva e sancionatória. Não se pode aduzir que haverá uma carta branca ao agente ímprobo a partir da “nova Lei de Improbidade”. Ora, o combate à corrupção não se limita ao combate à probidade. O combate à improbidade não se limita à ação de improbidade.

São inúmeros os mecanismos estatais de proteção, prevenção e repressão. O que parece é que a regulamentação específica do tema, o tornando mais complexo e mais restritivo, como deve ser qualquer exteriorização do *jus puniendi* estatal, incomoda aqueles com apego à punição.

Ora, muito se fala que a partir da agora não haverá mais combate a corrupção, que a Lei de Improbidade passou a ser a “lei da impunidade”, mas será que a lei em sua redação anterior cumpria sua função? Parece que não.

A quantidade de ações de improbidade ajuizada é algo gritante e a efetividade da ação é bastante discutível, seja por serem pouquíssimas as ações que foram julgadas procedentes, seja porque raramente se atinge a efetividade das medidas reparatórias. Algo deveria ser feito e foi.

Criticar a extinção da modalidade culposa e a previsão de condutas de forma taxativa é ignorar o caráter punitivo e repressivo da ação de improbidade, que não se confunde com os crimes, mas que tem, em muitos casos, penas muito mais severas do que para condutas análogas previstas no direito penal.

O caráter aberto da norma trazia um elenco de condutas meramente exemplificativo, o que para muitos dificultava no exercício pleno da ampla defesa e trazia grande insegurança jurídica, já que o administrador, na prática, não sabia se o que estava fazendo seria tipificado ou não como improbidade, o que contraria a lógica sancionatória

O estudo procurou mostrar que há inovações a serem comemoradas, sobretudo em um país altamente punitivo como o Brasil, com a valorização do direito à defesa, o reforço dos requisitos da inicial e da sentença, de modo a tornar as ações menos genéricas e fazer com que o esforço argumentativo de quem acusa seja maior. Ora, é o Estado que quer punir, logo o Estado deve criar mecanismos eficientes para tanto.

Dada a natureza sancionatória e repressiva, é louvável a previsão de aplicação de princípios de ordem penal ao Direito Administrativo Sancionador, como no caso da retroatividade da lei mais benéfica. Entendimento diverso é contrariar previsão expressa da Constituição.

Há, contudo, algumas previsões que merecem críticas, como a extinção de prazos mínimos para suspensão dos direitos políticos e da proibição de contratar ou receber benefícios do poder público. É de se discordar com veemência a previsão da perda de cargo ser restrita a cargo de mesma natureza, quando o fim da norma é afastar o agente ímprobo da administração pública, qualquer que seja sua esfera.

Como toda norma, contudo, a Lei de Improbidade não é perfeita. Tem seus pontos positivos e seus pontos negativos. Inobstante a isso, não é plausível sustentar a inconstitucionalidade de seus artigos com base na fundamentação da “vedação ao retrocesso”. Eventual abrandamento da norma não pode por si só, automaticamente, significar o retrocesso. Pode ser, como sustentado no decorrer do estudo, que tenha sido necessário adequar a norma à proporcionalidade e razoabilidade, em “uma compatibilização entre a vedação da proteção deficiente e a proibição de excesso”.

Goste ou não, o legislador atuou nos limites de suas atribuições. A alteração do regime de combate à improbidade é legítima ao legislador, não devendo, patente a inexistência de inconstitucionalidade material ou formal, o judiciário se imiscuir no mérito das mudanças. De acordo ou não com as inovações, as alegações de inconstitucionalidade não podem se pautar em meras insatisfações com a vontade do legislador.

A irresignação pode gerar outras consequências, como a posterior decisão do agente crítico em se candidatar a um cargo político e pleitear as alterações que ache convenientes, mas não

possibilita a alegação de inconstitucionalidade que deve se pautar no estrito limite da norma constitucional e dos valores constitucionais.

Assim sendo, em razão recentíssima reforma da Lei de Improbidade, a presente discussão não teve como intuito esgotar o debate sobre o tema, mas sim fomentar e iniciar, a partir das primeiras impressões, um estudo mais a fundo das inovações trazidas pela supracitada norma, ainda mais em virtude das suas consequências seja para os processos em curso, seja em especial para sociedade, por tratar de tema deveras caro.

Logo, com base no exposto, espera-se que o estudo tenha reafirmado a necessidade de se estudar mais sobre improbidade administrativa, patente a necessidade uma análise mais técnica e menos baseada no clamor social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BÄCHTOLD, Felipe. **Nova regra beneficia Lira e acelera prescrições; entenda efeitos na Lei de Improbidade**. Folha de São Paulo. Disponível em: Nova regra beneficia Lira e acelera prescrições; entenda efeitos na Lei de Improbidade - 01/11/2021 - Poder - Folha (uol.com.br) . Acesso em: 19.03.2022.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **As reformas no processo penal: as novas Leis de 2008 e os projetos de reforma**. Coordenação Maria Thereza Rocha de Assis Moura. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p.22.

BERTONCINI, Mateus. **Direito Fundamental à Probidade Administrativa**. 2. ed. In: em Estudos sobre improbidade administrativa – Em homenagem ao Professor J.J. Calmon de Passos. Salvador. JusPodivm, 2012.

BRASIL. **Exposição de motivos do Projeto de Lei no 10.887/2018**. Sala se sessões, dez de 2018. Roberto de Lucena (PODEMOS/SP).

BRASIL, **Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, Ano II, N.203, 11.03.1988. p. 8283**. Disponível em: 203anc11mar1988.pdf (camara.gov.br). Acesso em 02, de março de 2022.

BRASIL. **Dossiê digitalizado de tramitação da Lei no 8.429/92 no Congresso Nacional**. Brasília, Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>. Acesso em 02, de março de 2022.

BRASIL. Conselho Nacional dos Membros do Ministério Público. **Ofício no 122/2021-GAB/CONAMP**. Disponível em: 122\_-\_Presid\_República\_-\_veto\_PL\_2505\_21.pdf (conamp.org.br). Acesso em: 07 de março de 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **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. 37.

BRENNER DE MORAES, Carlos Otaviano. **Improbidade administrativa e prescrição intercorrente. Aplicação retroativa da nova regra às ações em andamento**. Jusbrasil. Fev de 2021. Disponível em: Improbidade administrativa e prescrição intercorrente. (jusbrasil.com.br). Acesso em 13 abr. 2022.

CAPEZ, Fernando. **Retroatividade in mellius da prescrição intercorrente na Lei de improbidade**. ConJur. 2 de dezembro de 2021. Disponível em: ConJur - Retroatividade in mellius da prescrição intercorrente na LIA. Acesso em 13 abr. 2022

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTRO, Renato de Lima; PRADO, Fernanda. **A Lei n. 14.230/2021 e a irretroatividade da prescrição intercorrente**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6718, 22

nov. 2021. Disponível em: Lei 14.230/2021 e a irretroatividade da prescrição intercorrente na ação de improbidade - Jus.com.br | Jus Navigandi. Acesso em 13 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **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.

COPOLA, Gina. **A improbidade administrativa no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova LIA**: os prazos para conclusão do inquérito e ajuizamento da ação. CONJUR. Disponível em: ConJur - Opinião: Nova LIA: inquérito civil e ajuizamento da ação. Acesso em: 25/03/2022. p. 256.

COSTA, Renato Saeger Magalhães. **A imprescindibilidade da má-fé para a configuração dos atos de improbidade administrativa**. Revista Digital de Direito Administrativo da USP de Ribeirão Preto, v. 1, n. 2, p. 490-505, 2014.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Salvador: 272 Jus Podium, 2009.

CUNHA, Rogério Sanches Cunha. **Manual de Direito Penal**. 9. ed. - Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 280.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa**: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 14, n. 1, 1-106, jan./junho. 2002.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**, São Paulo: Dialética, 2007.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**. 16. Ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32.ed. São Paulo: Forense, 2019.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: Formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. **O dolo da improbidade administrativa**: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. Revista Direito GV, São Paulo, v. 15, n. 3, e 1937, 2019.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Improbidade Administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 33.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FILHO, Marino Pazzaglini. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7 ed. São Paulo. Atlas, 2018.

FILHO, Napoleão Nunes Maia; GOULART, Mário Henrique: **Improbidade Administrativa: breves estudos sobre a justa causa e outros temas relevantes do direito sancionador**, Fortaleza: Imprece, 2014, p. 104).

FREITAS, Juarez. **O princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 48. p. 5078, fev. 2005.

FURTADO, Lucas Rocha. **As Raízes da corrupção no Brasil: Estudo de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Comentários à nova lei de Mandado de Segurança**. São Paulo: Método, 2009.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: RT, 2010.

GARCIA, Emerson. **A moralidade administrativa e sua densificação**. Revista Jurídica Virtual, Brasília, vol. 3, n. 35, abril. 2002.

GARCIA, Emerson. **A Nova Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas: Convergências e Divergências com a Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 58, 141-151, out./dez. 2015

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari. **Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo**. Edições Especiais Revista dos Tribunais 100 anos. - São Paulo, 2012.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comparada e comentada Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022.

JÚNIOR, Américo Bedê Freire. **A natureza jurídica da ação por ato de improbidade administrativa, em Estudos sobre improbidade administrativa**, obra coletiva, Lumen Juris, 2010.

JÚNIOR. André Jackson de Holanda; TORRES, Ronny Charles. **Improbidade Administrativa: Lei 8.429/92**. Coleção Leis Especiais para concursos. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

JÚNIOR, Waldo Fazzio, **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Koehler, Frederico Augusto Leopoldino; FLUMIGNAN, Silvano José Gomes.. **Regime de prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa**. Conjur. 9 de fevereiro de 2022. Disponível em: ConJur - Koehler e Flumignan: Regime de prescrição na nova LIA. Acesso em 13 abr. 2022.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LINDENMEYER, Luís Mauro. **O Direito Administrativo Sancionador e a irretroatividade da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade**. Jan de 2022. Disponível em: O Direito Administrativo Sancionador e a irretroatividade da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade Administrativa. (jusbrasil.com.br). Acesso em 13 abr. 2022.

**Les conflits de lois dans le temps**, tomo 2, p. 686.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS, Rodrigo. **O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: a Escolha do Sistema de Governo**. 2013. 103 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Responsabilidade civil do Poder Público pelo manejo indevido de ação de improbidade administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 238: 101-120, out./dez. 2004.

MEDINA, Fábio Osório. **A prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa: efeitos retroativos**. Conjur. 5 de novembro de 2021. Disponível em: ConJur - Fábio Osório: A prescrição na nova LIA: efeitos retroativos. Acesso em 13 abr. 2022.

MEDINA, Fábio Medina. **Retroatividade da nova lei de improbidade**. Migalhas. Disponível em: C1A0B519BC5D7E\_RetroatividadedanovaLeideImpro.pdf (migalhas.com.br). Acesso em 13 abr. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. - 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo, Malheiros, 2015.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do Processo Judicial Punitivo Não Penal**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe. **A reforma da nova Lei de Improbidade e sua proteção**. CONJUR, 11.03.2022. - Disponível em: ConJur - A reforma da nova LIA e sua proteção. Acesso em 19.03.2022.

MUKAI, Toshio. **A inconstitucionalidade da Lei de Improbidade Administrativa**, Lei Federal n. 8.429/92 in Boletim de Direito Administrativo, Nov, 1999.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Dolo e culpa na corrupção política**: improbidade e imputação subjetiva. 1. Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade**: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. - Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NOGUEIRA, Thiago Quintanilha. **A Lei Federal n. 14.230 de 2021 e a irretroatividade da prescrição intercorrente nas ações de improbidade que já estavam em curso**. Jusbrasil. Jan de 2022. Disponível em: A Lei Federal n. 14.230 de 2021 e a irretroatividade da prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa que já estavam em curso (jusbrasil.com.br). Acesso em 13 abr. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal**. 5a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. **O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública**, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 07 out. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 16 de agosto de 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**.9. ed. - Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Infrações e sanções administrativas**. 2. ed. São Paulo: RT, 2005, p. 19-20.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**, 4. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PASQUINO, Gianfranco. **Corrupção**. In: BOBBIO, Norberto et al. (Org.). Dicionário de política. 7. ed. Brasília: UNB, 1995. v. 1.

QUINTAS, Fábio Lima. **É inconstitucional dar ao MP legitimidade exclusiva na improbidade?** Conjur. 12 de fevereiro de 2022. Disponível em: ConJur - É inconstitucional dar ao MP legitimidade exclusiva na improbidade?. Acesso em 10 fev 2022.

RAHIM, Fabíola Marquetti Sanches; MASCARENHAS, Caio Gama. **Supremo, nova Lei de Improbidade e retroatividade mínima**. Conjur. 25 de março de 2022. Disponível em: ConJur - Rahim e Mascarenhas: Supremo, LIA e retroatividade mínima. Acesso em 13 abr. 2022.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Improbidade administrativa e finanças públicas**. Boletim de Direito Administrativo, dez. 2000.

ROSA, Alexandre Morais. **A prática de fishing expedition no processo penal**. Conjur. 02 de julho de 2021. Disponível em: ConJur - A prática de fishing expedition no processo penal. Acesso em 13 de març. 2022.

SALLES, Carlos Alberto de. **O obeto do processo de improbidade administrativa**: alguns aspectos polêmicos. In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ARRUDA ALVIM, Eduardo. Temas de improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2010.

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

TORON, Alberto Zacharias; MARIZ DE OLIVEIRA, Antonio Cláudio; GALVÃO, Danyelle; NETO, Floriano de Azevedo Marques; BADARÓ, Gustavo; TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna; LUZ, Ilana Martins; LIMA, José Luis Oliveira; MASSONETO, Luis Fernando; BOTTINI, Pierpaolo Cruz; PENTEADO, Ricardo; MERÇON-VARGAS, Sarah; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; RENAULT, Sérgio Rabello Tamm.– Disponível: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-08/opinio-impobidades-impropriedades-imoralidades>. Acesso em: 13 abr. 2022.

UNDERKUFLER, Laura S. Captured by Evil: **The Idea of Corruption in Law**. New Haven: Yale University Press, 2013.

VON ALEMANN, Ulrich. **The unknown depths of political theory**: The case for a multidimensional concept of corruption. Crime, Law and Social Change.