



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

(UNIRIO)

GEANNE SOUZA DE MIRANDA

DOLO E CULPA NA NOVA CONFIGURAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA

RIO DE JANEIRO

2024



GEANNE SOUZA DE MIRANDA

**DOLO E CULPA NA NOVA CONFIGURAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. José Carlos Vasconcellos dos Reis.

Rio de Janeiro

2024

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

M671 Miranda, Geanne Souza de
Dolo e culpa na nova configuração da Lei de Improbidade
Administrativa / Geanne Souza de Miranda. -- Rio de
Janeiro, 2024.
111 f.

Orientador: José Carlos Vasconcellos dos Reis.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Graduação
em Direito, 2024.

1. Lei de Improbidade Administrativa. 2. Dolo. Culpa.
3. Lei 14.230/2021. Tema 1.199 do STF. I. Reis, José
Carlos Vasconcellos dos, orient. II. Título.

GEANNE SOUZA DE MIRANDA

**DOLO E CULPA NA NOVA CONFIGURAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em:

Banca examinadora:

Prof. Ms. José Carlos Vasconcellos dos Reis (Orientador)

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

“É uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai até onde encontra limites”.

(Montesquieu)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer a Deus por guiar meus passos ao longo dessa jornada. Sem Ele, nada disso seria possível.

Um agradecimento especial às minhas filhas Rochelly e Rochanne, pelo apoio incondicional durante o tempo em que precisei me dedicar intensamente à realização da graduação. O estudo foi a maneira que escolhi para mostrar que nunca é tarde para perseguir nossos sonhos.

À Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e aos professores por compartilharem seus valiosos conhecimentos, permitindo-me concluir a graduação de Direito.

Agradeço aos colegas de curso, que sempre me ajudaram e me incentivaram a continuar, apesar das muitas dificuldades.

Por fim, agradeço ao meu orientador pela dedicação e comprometimento. Suas orientações foram essenciais para o aprimoramento do meu conhecimento acadêmico-jurídico e para a conclusão do presente trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar as recentes mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 em relação aos diferentes tipos de improbidade administrativa estabelecidos pela Lei nº 8.429/1992. Notadamente, a exigência de se verificar um dolo específico nas condutas a fim de que se caracterizem como ímprobos, excluindo-se aquelas praticadas de forma meramente culposa. E, ainda, a limitação, em rol exaustivo, das condutas que constituem violação a princípios da Administração Pública. Os conceitos de dolo e culpa são abordados a partir da visão de diferentes teóricos, seguindo-se de análises doutrinárias quanto ao impacto das alterações realizadas pelo legislador reformista frente à jurisprudência já pacificada pelas Cortes Superiores. O método utilizado para sua composição foi o dedutivo, de análise bibliográfica sobre os vários conceitos teóricos relacionados à improbidade administrativa, bem como as perspectivas de alguns autores sobre o assunto. O resultado apontou que a jurisdição já está sendo acionada para fornecer respostas em relação ao novo texto, a exemplo do julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal, cuidando de aspectos da aplicação retroativa da nova lei. Diante das controvérsias suscitadas pela matéria, denota-se que é provável que haja alterações expressivas em interpretações anteriormente consolidadas. Conclui-se que o interesse no tema se justifica face às mudanças significativas incluídas pela Lei nº 14.230/2021, bem como às divergências doutrinárias que perpassam, em especial, sobre a exigência do dolo específico na configuração da improbidade e a fixação de tipos taxativos para caracterização da improbidade por violação aos princípios da Administração Pública.

Palavras-chave: Lei de Improbidade Administrativa. Dolo. Culpa. Lei 14.230/2021. Tema 1.199 do STF.

ABSTRACT

This study aims to present the recent changes introduced by Law No. 14,230/2021 regarding the different types of administrative misconduct established by Law No. 8,429/1992. Particularly, it focuses on the requirement to establish specific intent in actions to characterize them as misconduct, excluding those committed merely through negligence. Also, as the limitation, in an exhaustive list, of behaviors that constitutes a violation of the principles of Public Administration. The concepts of intent and negligence are approached from the perspectives of various theorists, followed by doctrinal analyses regarding the impact of the changes enacted by the reformist legislature front the settled jurisprudence of higher courts. The deductive method was used for its composition, involving bibliographical analysis on the various theoretical concepts related to administrative improbity, as well as the perspectives of some authors on the subject. The findings indicate that the judiciary is already being called upon to provide responses to the new text, as exemplified by the Supreme Federal Court's judgment on Theme 1,199, addressing aspects of the retroactive application of the new law. Given the controversies raised by the subject, significant changes in previously settled interpretations are likely. It is concluded that the interest in the topic is justified by the significant changes introduced by Law No. 14,230/2021, as well as doctrinal divergences, particularly concerning the requirement of specific intent in defining misconduct and the establishment of specific types to characterize misconduct through violations of principles of Public Administration.

Keywords: Administrative Misconduct Act. Intent. Negligence. Law 14,230/2021. Supreme Federal Court Theme 1,199.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – O TRATAMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO	14
1.1 UM BREVE HISTÓRICO DA IMPROBIDADE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	14
1.2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA CRFB/88	22
CAPÍTULO II – DOLO E CULPA: SUAS MANIFESTAÇÕES NA VERSÃO ORIGINÁRIA E APÓS AS ALTERAÇÕES DA LIA.	29
2.1 O QUE É DOLO?	29
2.2 O QUE É CULPA?	35
2.3 COMPARANDO A LIA ANTES E DEPOIS DAS ALTERAÇÕES	39
CAPÍTULO III – DIFERENCIANDO ATOS DE IMPROBIDADE DOS TIPOS PENAIS.	53
CAPÍTULO IV – CONSEQUÊNCIAS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	64
4.1 ALCANCE – PREVISÃO LEGAL	66
4.2 EFEITOS DA PUNIÇÃO	73
4.2.1 <i>Perda de bens</i>	76
4.2.2 <i>Ressarcimento do dano</i>	77
4.2.3 <i>Perda da função pública</i>	78
4.2.4 <i>Suspensão dos direitos políticos</i>	83
4.2.5 <i>Multa civil e proibição de contratar com o Poder Público</i>	85
4.3 O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	87
CAPÍTULO V – O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVIL (ANPC) NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	91
CONCLUSÃO	98

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
---	------------

INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.429, sancionada em 02 de junho de 1992, conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), é uma importante ferramenta jurídica no combate à corrupção e às condutas prejudiciais ao patrimônio público e aos princípios da administração pública, e tem por finalidade punir e responsabilizar os agentes públicos pelos seus atos ilícitos.

A criação dessa Lei resultou da necessidade de regulamentar o texto insculpido no Art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988, cujo dispositivo estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei. Nesse sentido, tal normatização ocorreu com o advento da LIA.

Entretanto, a Lei nº 14.230, que entrou em vigor em 25 de outubro de 2021, embora não tenha revogado a Lei 8.429/1992, promoveu alterações significativas no seu texto, a ponto ser chamada pela doutrina de a “nova lei de improbidade administrativa”. Dentre as diversas modificações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, a principal e mais importante para o presente estudo diz respeito à extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa.

Registre-se que a redação originária da Lei de Improbidade Administrativa admitia a modalidade culposa para a hipótese de ato de improbidade considerado lesivo ao erário público (art. 10, da LIA). Entretanto, o novo texto do art. 3º da Lei 8.429/1992 eliminou de vez a possibilidade de responsabilização do agente por ato culposo, ao dispor que somente o agente público que concorrer “dolosamente” para a prática do ato de improbidade estará submetido à Lei.

Cabe ressaltar que antes da reforma legislativa a presença do dolo não era essencial para caracterizar o ato de improbidade administrativa. Porém, com a alteração promovida pela Lei 14.230/2021, o dolo tornou-se elemento fundamental. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no Tema 1.199, fixou a seguinte tese: *“É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo – DOLO.”*

Dessa forma, caso o agente público atue com culpa (seja por imprudência, negligência ou imperícia), não será possível atribuir-lhe improbidade.

Destarte, devido a essa grande transformação, a Lei 14.230/2021 tem causado intensos debates e polêmicas no meio político, social e jurídico, bem como levantado várias dúvidas e inseguranças sobre como interpretá-la e aplicá-la corretamente.

A presente pesquisa, no entanto, não tem a pretensão de abordar todas as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, mesmo porque os estudos relacionados ao tema ainda são embrionários, porém, busca, por meio de processo dedutivo, contribuir com a discussão apresentando o que a doutrina e a jurisprudência já conceberam sobre o assunto desde que a nova lei entrou em vigor, principalmente, no que se refere à problemática envolvendo os institutos da culpa e do dolo nos atos de improbidade administrativa.

Para uma melhor compreensão do tema que será abordado, busca-se, no primeiro capítulo, fazer uma breve análise histórica de improbidade administrativa no Brasil, sua evolução normativa, além de discorrer sobre o conceito de improbidade e as tipologias inerentes aos atos de improbidade presentes na redação originária da Lei 8.429/1992. Também será abordada a questão dos agentes ativos e passivos do ato de improbidade, bem como restarão evidenciadas quais são as sanções legais previstas a serem aplicadas ao agente ímprobo. Mostra-se, ainda, os aspectos fundantes da improbidade administrativa na Constituição de 1988 e sua extensão a todos os entes federativos.

O segundo capítulo versará sobre os conceitos de dolo e culpa sob a perspectiva de diversos autores, assim como as manifestações desses institutos na Lei de Improbidade antes de depois das mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/2021. Ademais, serão apresentadas decisões e jurisprudências prolatadas pelas Cortes Superiores acerca do assunto.

Em seguida, no terceiro capítulo, tratar-se-á da diferenciação entre atos de improbidade administrativa e tipos penais, pois embora haja uma proximidade existente do Direito Administrativo Sancionador com o Direito Penal, a doutrina entende que as sanções decorrentes da LIA possuem natureza jurídica cível, haja vista o disposto no art. 37, §4º, da CRFB/88, e no art. 12 da Lei nº 8.429/1992. Isso não impede, contudo, que um único ato de improbidade possa ser caracterizado como ilícito penal, civil e administrativo, de modo a ocasionar a responsabilização nessas três instâncias, concomitantemente, em atenção ao princípio da independência das instâncias.

O quarto capítulo evidenciará as consequências legais para os agentes públicos que atuarem de forma desonesta e desleal no exercício de suas funções, e que resultem em grave prejuízo para a Administração Pública, identificando-se aqueles alcançados pela Lei de Improbidade Administrativa. Aponta-se, ainda, as sanções aplicáveis ao agente ímprobo, conforme estabelecidas na Constituição e na LIA.

O quinto capítulo, por sua vez, é destinado à abordagem do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), uma novidade trazida pela Lei nº 14.230/2021 como um meio alternativo de resolução de conflitos sancionador, com vistas a agilizar a reparação dos prejuízos causados à Administração Pública. Frise-se que para os casos de improbidade havia proibição expressa para celebração de acordo, transação ou conciliação, conforme disposto no texto originário da Lei nº 8.429/1992.

O interesse no tema se justifica devido às expressivas alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, assim como pela importância acadêmica, no sentido de trazer para o debate público, ainda que de forma modesta, as diversas compreensões doutrinárias e jurisprudenciais acerca das principais mudanças ocorridas na Lei de Improbidade Administrativa.

CAPÍTULO I – O TRATAMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

1.1 UM BREVE HISTÓRICO DA IMPROBIDADE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Ao longo da história, observa-se que sempre houve uma preocupação, por parte dos governantes, no sentido de combater a corrupção, bem como a má-conduta dos integrantes do governo, como afirma Emerson Garcia ao fazer referência a punições daqueles que praticaram a corrupção desde a Bíblia, perpassando pela Grécia, Roma, Império Bizantino e, também, na Idade Média.¹

Para o autor, no Brasil, “a corrupção tem raízes entranhadas na própria colonização do País. O sistema colonial português foi erguido sobre os pilares de uma monarquia absolutista”². Remonta a esta época a concepção de que a coisa pública era coisa de ninguém.

Segundo André Miranda, Graciliano Ramos já alardeava em 1929 que “a abençoada canalhice, preciosa para quem a pratica, mais preciosa ainda para os que dela se servem como assunto invariável; há quem não compreenda que um ato administrativo seja isento de lucro pessoal”.³

Há séculos, a corrupção e a improbidade administrativa assombram a história da humanidade. A origem desses males é remota e está atrelada à própria ideia de concessão de poder à pessoa humana. Adeodato se filia com esse entendimento ao afirmar que a “coisa que mais deturpa a antropologia humana é o poder”. Para o referido autor o que corrompe

não é o dinheiro nem o sexo. Esses são apenas formas de demonstrar poder, caminhos para o poder. Hitler, por exemplo, era incorruptível. Ele não queria saber de dinheiro. Por que? Porque ele queria o mundo todo. Para que ele queria dinheiro? R\$ 1 milhão, R\$ 2 milhões... isso é coisa de corrupto pobre, corrupto que a gente vê

¹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 193-196.

² *Ibid.* p. 4.

³ MIRANDA, André. Novas vidas secas. Rio de Janeiro, O Globo, 2013, *apud* CARDOSO, Maria Eduarda Corteletti P. A Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção na perspectiva da defesa dos direitos fundamentais. *R. bras. de Est. da Função públ.* – RBEFP. Belo Horizonte, ano 6, n. 17, p. 133-156, mai./ago. 2017, p. 135-136. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P127/E256/2690/a-lei-de-improbidade-e-a-lei-anticorruptao-na-perspectiva-da-defesa-dos-direitos-fundamentais?origin=search>. Acesso em: 20 abr. 2024.

por aqui, que se vende. Mensalinhos, mensalões, petrolões. O poder é muito mais que isso.⁴

No Brasil, a improbidade já era visível na forma como a Coroa portuguesa colonizou o país no século XVI. Isso porque a colonização foi marcada pela presença de colônias de exploração, cujo propósito era explorar os recursos naturais do Brasil para beneficiar a metrópole através do uso e domínio do território. Diante dessa situação, desde o começo, Darcy Ribeiro⁵ afirma que, “ao contrário do que ocorre nas sociedades autônomas, aqui o povo não existe para si e sim para outros”.

Segundo Luciana de Jorge Gouvêa⁶, no território brasileiro, além das Ordenações Filipinas que estiveram em vigor durante a união dos reinos de Portugal e Espanha, tanto o Código Criminal de 1830 quanto o de 1890 definiam a corrupção como um delito.

Gouvêa⁷ aduz que tanto o Código Penal de 1940, como as Leis nº 3.164/57 e nº 3.502/58, criadas posteriormente, contêm dispositivos que visam coibir a prática de atos de corrupção. Entretanto, somente a partir da Constituição de 1988 e a consequente regulamentação da matéria, com a edição da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, publicada no Diário Oficial de 3 de junho do mesmo ano (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), que o conceito de ato de improbidade foi expandido, passando a abranger não só atos de corrupção em si, mas também outras condutas prejudiciais ao patrimônio público e aos princípios da administração pública, conforme previsão dos artigos 10 e 11 daquele diploma.

Importante destacar que na Lei de Improbidade, em sua versão originária, os artigos 9º, 10 e 11 apresentavam as seguintes tipologias: a) no artigo 9º os atos que importam enriquecimento ilícito com especificação de condutas em doze incisos; b) no artigo 10 os atos que causam prejuízo ao erário com vinte e uma condutas; e c)

⁴ADEODATO, João Maurício. O Brasil nunca teve paciência com a democracia. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2016/03/14/interna_politica,632468/joao-mauricioadeodato.shtml>. Acesso em: 12 abr. 2016, *apud* CARDOSO, Maria Eduarda Corteletti P. A Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção na perspectiva da defesa dos direitos fundamentais. *R. bras. de Est. da Função públ. – RBEFP*. Belo Horizonte, ano 6, n. 17, p. 133-156, mai./ago. 2017, p. 136. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P127/E256/2690/a-lei-de-improbidade-e-a-lei-anticorruptao-na-perspectiva-da-defesa-dos-direitos-fundamentais?origin=search>. Acesso em: 20 abr. 2024.

⁵ RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 251.

⁶ GOVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023. p. 213

⁷ *Ibid.*

no artigo 11 os atos que atentam contra os princípios da administração com doze incisos. Segundo a autora⁸, cada um desses artigos era formado por uma lista exemplificativa de comportamentos proibidos, e exceto o artigo 10, que permitia a modalidade culposa para imputação de sanção ao agente, em todos os demais casos se exigia a comprovação de dolo no ato de improbidade administrativa, ou seja, inexistia na lei previsão de responsabilidade objetiva.

Frise-se que os agentes condenados por praticar atos de improbidade podiam enfrentar severas penalidades, como se vê nos dispositivos da Lei nº 8.429/1992, antes sofrer a alteração provocada pela Lei nº 14.230/21. São eles:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

⁸ *Ibid.* p.213-214.

Segundo Rafael Costa e Kim Barbosa,⁹ o sujeito ativo do ato de improbidade é o agente que pode ser responsabilizado pela conduta ilegal. Assim dispõe o artigo 2º, *caput*, da Lei nº 8.429/1992:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art.1º desta Lei.

No entendimento dos autores¹⁰, trata-se de uma conceituação abrangente, em que são considerados agentes públicos e, portanto, sujeitos ativos de atos de improbidade administrativa, os agentes políticos, servidores públicos e qualquer pessoa que exerça, mesmo que temporariamente ou sem remuneração, por meio de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em entidades protegidas pela Lei nº 8.429/1992. Ou seja, também se enquadram nessa categoria todos os particulares que dolosamente tenham concorrido, induzido ou se beneficiado direta ou indiretamente do ato ímprobo, mesmo não sendo agentes públicos¹¹, conforme previsto no artigo 3º da lei.

Já os sujeitos passivos, para os fins da Lei 8.429/92, são as entidades públicas ou assemelhadas, de acordo com seu artigo 1º, que tem por objetivo proteger o dinheiro público.¹²

⁹ COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. *Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21*. 2023, p.58. *E-book*. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Grupo Almedina, 2023. Acesso em 6 mai. 2024.

¹⁰ COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. *Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21*. 2023, p.58. *E-book*. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Grupo Almedina, 2023. Acesso em 6 mai. 2024.

¹¹ CARDOSO, Maria Eduarda Corteletti P. A Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção na perspectiva da defesa dos direitos fundamentais. *R. bras. de Est. da Função públ. – RBEFP*. Belo Horizonte ano 6, n. 17, p. 133-156, mai. /ago. 2017, p. 140. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P127/E256/2690/a-lei-de-improbidade-e-a-lei-anticorrupcao-na-perspectiva-da-defesa-dos-direitos-fundamentais?origin=search>. Acesso em: 20 abr. 2024.

¹² PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 59., *apud* CARDOSO, Maria Eduarda Corteletti P. A Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção na perspectiva da defesa dos direitos fundamentais. *R. bras. de Est. da Função públ. – RBEFP*. Belo Horizonte, ano 6, n. 17, p. 133-156, mai. /ago. 2017, p. 140. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P127/E256/2690/a-lei-de-improbidade-e-a-lei-anticorrupcao-na-perspectiva-da-defesa-dos-direitos-fundamentais?origin=search>. Acesso em: 20 abr. 2024.

Ultimando, importante destacar que a lei estabelece o procedimento administrativo e o processo judicial no intuito de apurar e punir o ato ímprobo, além das disposições penais aplicáveis à espécie, bem como os prazos prescricionais estabelecidos no artigo 23.

A LIA, no seu formato original, previa a perda dos bens e valores acrescidos indevidamente ao patrimônio, assim como o ressarcimento do dano ao erário, a perda da função pública, o pagamento de multa, a proibição de contratar e de receber benefícios fiscais e creditícios do Estado, além da perda dos direitos políticos por um período de 3 a 10 anos, dependendo do tipo de improbidade imputada ao agente.

Acontece que mesmo diante da gravidade das sanções patrimoniais previstas, muitas vezes elas não eram efetivadas devido à ausência de bens ou à possível ocultação dos recursos disponíveis. A aplicação da sanção de perda dos direitos políticos, por sua vez, poderia resultar na “morte política” do agente público ímprobo, o que a tornava bastante temida.¹³

Note-se que a guerra contra a corrupção está intimamente ligada à possibilidade real de aplicação das punições previstas, pois os corruptos se sentem encorajados a praticar atos ilícitos quando acreditam que as chances de sofrer consequências legais, na sua esfera jurídica, são mínimas. Ao contrário, “a perspectiva de ser descoberto, detido e julgado, com a consequente punição decorrente das sanções cominadas, atua como elemento inibidor à prática de atos de corrupção”, assevera Emerson Garcia¹⁴.

Assim, para o autor,¹⁵ se os danos financeiros que o agente vier a suportar forem maiores e os mecanismos de fiscalização mais eficazes, a probabilidade de ele ser incentivado a cometer atos corruptos diminuirá consideravelmente. Além disso, sua aplicabilidade no caso concreto deve ser mediante comprovação de que houve custo financeiro para o agente ímprobo. Ou seja, esse custo econômico está vinculado não apenas à perda financeira daquele momento, mas também a do futuro, impactando, principalmente, nos valores que o agente público deixará de

¹³ GOUVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023. p.213.

¹⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 21.

¹⁵ *Ibid.*

auferir caso perca o cargo que esteja ocupando e seja impedido de assumir outra função dentro do prazo estipulado por lei.

A partir disso, conclui-se que o medo de sofrer perdas patrimoniais, fator real que desencoraja a corrupção, será ainda mais intenso quanto maior for o salário recebido pelo agente, pontua Emerson Garcia.¹⁶

Para Fábio Medina Osório, a improbidade administrativa pode ser caracterizada por condutas extremamente desonestas ou ineficientes, tanto por meio de ações quanto por omissões, levando o infrator a se sujeitar às sanções, conforme determinado na lei, no caso, “perda do cargo público, interdição de direitos, suspensão de direitos políticos, multa civil, ressarcimento ao erário, perda dos bens havidos ilicitamente.”¹⁷

Afirma ainda que a natureza jurídica das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 (LIA) é de Direito Administrativo Sancionador, já que as infrações são reguladas pelo Direito Administrativo e, de igual modo, as respectivas sanções. Na definição de Fábio Medina Osório:¹⁸

O conceito de improbidade administrativa, tal como desenhado na Carta Magna, art. 37, §4º, e disciplinado na Lei 8.429/92, resulta estruturado de forma analítica a partir do somatório de assertivas. Na categoria ético-normativa ligada à ideia de honra institucional, (...) que abarca patologias e transgressões normativas consubstanciadas em graves desonestidades e ineficiências funcionais dos agentes públicos (...); espécie de má gestão pública, em que podem existir múltiplas categorias, revestindo-se das notas da desonestidade ou ineficiência graves, possível de cometimento por ações ou omissões, (...) de parte de agentes públicos no exercício, ou em razão delas, com ou sem a participação de particulares; exige vulneração de regras legais e princípios (ou princípios e regras) constitucionais que presidem as funções públicas, com grave agressão a direitos fundamentais e a normas de cultura administrativa vigentes; perfectibiliza-se a partir de normas sancionadoras em branco, que se integram e complementam por outras normas, e não pela simples violação a princípios e muito menos pela direta incidência da Lei 8.429/92.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade administrativa e direitos de defesa*. 2008. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/51580/improbidade-administrativa-e-direitos-de-defesa>. Acesso em: 10 abr. 2024.

¹⁸ *Id.* Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública, Corrupção, Ineficiência. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.383-384 *apud* OSÓRIO, Fábio Medina. Natureza da Ação de Improbidade Administrativa. *Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, (Edição Especial)*: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, p. 455-460, 2014, p. 455-456. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI2Ng%2C%2C>. Acesso em: 13 abr. 2024.

Assim, para Fábio Medina Osório¹⁹, a natureza das penalidades estabelecidas para os atos de improbidade administrativa reflete a aplicação dos princípios do Direito Penal. Esses princípios, tais como legalidade, culpabilidade, tipicidade, especialidade, subsidiariedade, alternatividade, consunção, proporcionalidade, isonomia, razoabilidade, contraditório, ampla defesa, individualização da pena e presunção de inocência, são levados em consideração por analogia nessas ações de improbidade.

Nesse contexto, Fábio Medina Osório²⁰ define sanção administrativa da seguinte forma:

Consiste a sanção administrativa, portanto, em um mal castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo. A finalidade repressora, ou punitiva, já inclui a disciplinar, mas não custa deixar clara essa inclusão, para não haver dúvidas.

Cabe registrar que de acordo com o referido autor²¹, a partir da ideia de ligação entre os diplomas legais e de um novo entendimento de punição administrativa no contexto da improbidade administrativa, surge a necessidade de proteger o setor público contra a corrupção, má gestão e ineficiência. É cediço que a improbidade requer conduta ilegal, desonesta, irresponsável ou incompetente por parte do agente público, sendo essencial agir para reduzir consideravelmente tais práticas prejudiciais à administração pública. Para tanto, é fundamental garantir segurança jurídica e fazer uma análise criteriosa das circunstâncias específicas de cada caso para identificar se houve prejuízo real aos interesses tutelados.

¹⁹ *Id.* Natureza da Ação de Improbidade Administrativa. *Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, (Edição Especial):* Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, p. 455-460, 2014, p. 456. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI2Ng%2C%2C>. Acesso em: 13 abr. 2024.

²⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Item 2.2. [versão eletrônica] *apud* MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. *Improbidade Administrativa e Tribunais De Contas*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 16-17. *E-book*. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4477>. Acesso em: 15 maio 2024.

²¹ *Id.* Natureza da Ação de Improbidade Administrativa. *Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (Edição Especial):* Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, p. 455-460, 2014, p. 459. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI2Ng%2C%2C>. Acesso em: 13 abr. 2024.

Nesse sentido, assevera que um ato de improbidade administrativa é, por definição, típico. Existem transgressões inclusive que antes de serem consideradas penais, são, primordialmente, de cunho administrativo. Logo,

o processo de adequação típica não é fenômeno privativo do direito penal, e sim uma exigência que se estende para além dos domínios penais, perpassando todo o campo punitivo, inclusive o direito administrativo sancionador, por força do devido processo legal e da legalidade que embasam o Estado Democrático de Direito. Daí a conexão da improbidade com conteúdos e matérias atinentes à própria atividade administrativa, aos aspectos técnicos da boa gestão e aos institutos de direito disciplinar e criminal.²²

A improbidade é, portanto, sob o prisma conceitual, disciplinada pelo direito administrativo sancionador; já a ação civil pública de improbidade administrativa possui natureza punitiva, abarcada pelo Direito Processual Civil Público Punitivo, sendo submetida explicitamente a essas garantias que se articulam e possibilitam descortinar outras garantias constitucionais aplicáveis ao direito punitivo, conclui Fábio Medina Osório.²³

Ressalte-se que para Emerson Garcia não há uma divisão absoluta entre a moral jurídica e a moral comum, pois elas se conectam entre si, permitindo, assim, que sejam violadas de forma concomitante. Desse modo, os atos referentes ao princípio da legalidade, invariavelmente irão resultar em violação à moralidade administrativa, idealizada como regramento alcançado da disciplina interna da administração; entretanto, o contrário não é verdadeiro, “uma vez que o ato poderá encontrar-se revestido da lei, mas se apresentar por caracteres externos em total dissonância com a moralidade administrativa”²⁴, expõe o autor.

Segundo Márcio Berto Alexandrino de Oliveira²⁵ mesmo sob a égide da redação original da Lei de Improbidade Administrativa, era possível afirmar que o ato

²² OSÓRIO, Fábio Medina. Natureza da Ação de Improbidade Administrativa. *Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (Edição Especial):* Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, p. 455-460, 2014, p. 459. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI2Ng%2C%2C>. Acesso em: 13 abr. 2024.

²³ *Ibid.*, p. 459-460.

²⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 88.

²⁵ OLIVEIRA, Márcio Berto Alexandrino de. Breves comentários sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 22, n. 253, p. 53-66.

de improbidade ia além de uma simples infração às normas, pois exigia a comprovação da desonestidade do agente público ou privado em conluio (artigo 3º da Lei 8.429/92). No entanto, devido aos conceitos abertos e imprecisos presentes na redação inicial da Lei de Improbidade Administrativa, mesmo pequenas irregularidades eram consideradas atos de improbidade, levando diversos agentes públicos a serem condenados ou réus em processos por improbidade, sem necessariamente haver provas de que a conduta administrativa realizada fora dos padrões resultou em prejuízo aos cofres públicos.

1.2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA CRFB/88

Inicialmente, cabe registrar que para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal pudessem dar cumprimento, cada qual na esfera de atribuições constitucionais, às prestações públicas fundamentais garantidas nos artigos 5º e 6º, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foram criados diversos e necessários instrumentos de controle da gestão pública. Dentre eles, pode-se destacar os deveres de fiscalização, tanto interna quanto externa, dos comportamentos ímprobos de agentes públicos e políticos dos denominados entes da federação, como afirma Renato Lima de Castro.²⁶

Importante destacar que o poder político é fundamental e essencial em um Estado Democrático de Direito, cuja cassação é vedada pela Constituição Federal de 1988, exceto em casos específicos de perda ou suspensão, quando da prática do ato de improbidade administrativa, conforme previsão expressa no artigo 37, parágrafo 4º da Carta Magna. Assim, restou determinado em tal dispositivo, *caput*, da CF/88, que a Administração Pública Direta ou Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos seguintes princípios: da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No seu estudo, Castro²⁷ afirma que apesar de diversos mecanismos jurídicos que limitam a atuação do servidor público, explicitamente estabelecidos na

mar. 2022, p. 60. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E52160/104812/breves-comentarios-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa?origin=search>. Acesso em 15 abr. 2024.

²⁶ CASTRO, Renato Lima de. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 83, 125-138, jan./mar. 2022. p. 126-127.

²⁷ *Ibid.*, p. 127.

Constituição – assim como nas responsabilidades definidas na Carta Magna para proteger o patrimônio público –, também foi criado o conceito de improbidade administrativa, o qual prevê algumas punições para os agentes corruptos e desonestos, como a suspensão dos direitos políticos, perda de cargos públicos, bloqueio de bens e a obrigação de ressarcimento aos cofres públicos, conforme o artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal. Frise-se que embora não seja usual o legislador constitucional especificar as sanções para um ato ilícito, garantir a proteção dos bens jurídicos foi fundamental para essa predefinição, salienta o autor.²⁸

Nesse contexto, verifica-se que a relevância de uma gestão pública íntegra e honesta, que integrasse todos os poderes da nação no respeito aos princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição, levou o constituinte original a destacar, de maneira ilustrativa, mas com profundo teor valorativo, as consequências das infrações por atos de improbidade administrativa, as quais são indiscutivelmente graves: a suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo público.

Tal conjunto de regras e princípios contidos na Constituição possui um significado crucial, já que a interpretação sistemática desse texto é fundamental para garantir a probidade na administração pública. No entendimento de Renato Lima, trata-se de:

verdadeiro direito público subjetivo conferido ao cidadão de ter uma administração pública proba e honesta, constituindo-se em um núcleo duro e inquebrantável de direitos e garantias que se interpenetram e conferem ao legislador fundamental critério de orientação e contenção.²⁹

Tem-se, portanto, que esse conjunto de regras consistente e organizado que se origina da Constituição Federal de 1988 representa verdadeiros padrões substanciais que restringem o poder constituinte derivado e, ao mesmo tempo, estabelecem diretrizes para a atuação dos órgãos jurisdicionais no controle

²⁸ *Ibid.*, p. 127.

²⁹ CASTRO, Renato Lima de. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 83, 125-138, jan./mar. 2022. p. 126-127.

concentrado ou difuso da constitucionalidade, visando assegurar a força normativa da Constituição Federal, enfatiza o referido autor.³⁰

Também os autores Augusto Neves Dal Pozzo e José Roberto Pimenta Oliveira,³¹ asseveram que a improbidade administrativa é inserida de forma inédita na versão promulgada da Constituição Federal de 1988, introduzindo, assim, uma importante ideia para o enfrentamento da corrupção, no caso, a improbidade administrativa.

Incluído expressamente nos art. 15, V e 37, parágrafo 4º, o termo “improbidade administrativa” sinalizou a possibilidade de abertura de um importante capítulo de responsabilidade jurídica que não estivesse, necessariamente, adstrita ao âmbito do Direito Penal. Assim, a Constituição Federal assentou a autonomia da improbidade administrativa permitindo que se construísse uma identidade própria desse campo de responsabilidade político-jurídica.

Logo, verifica-se que a Constituição de 1988 buscou ampliar a tutela da probidade administrativa ao possibilitar a edição de norma definidora de outras modalidades de ilícitos que se somassem aos já vigentes nas esferas penal, civil e administrativa.³² Foi nessa conjuntura que se deu a criação da Lei nº 8.429/1992, a qual, partindo-se desse pressuposto constitucional, sistematizou o que seria, no campo do Direito Sancionador geral, a intitulada improbidade administrativa. Significando, nas palavras de Augusto Pozzo e José Oliveira,

regras e princípios de uma instância de responsabilidade que ora lida apartada das instâncias clássicas – civil, penal de administrativa – ora reconduzida à responsabilidade administrativa pela compreensão gradual, e acertada, de que ela não se reduziria às infrações e sanções na esfera administrativa-funcional.³³

³⁰ *Ibid.*, p. 127.

³¹ POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. 4. O Reencontro da Improbidade Administrativa com o Propósito da Constituição Federal de 1988: *In*: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. Ed. 2022, São Paulo (SP), Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/introducao-4-o-reencontro-da-improbidade-administrativa-com-o-proposito-da-constituicao-federal-de-1988-lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-022/1712828041#a-num0-DTR_2022_9902. Acesso em 20 abr. 2024.

³² CARDOSO, Maria Eduarda Corteletti P. A Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção na perspectiva da defesa dos direitos fundamentais. *R. bras. de Est. da Função públ.* – *RBEFP*. Belo Horizonte, ano 6, n. 17, p. 133-156, mai. /ago. 2017, p. 140. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P127/E256/2690/a-lei-de-improbidade-e-a-lei-anticorrupcao-na-perspectiva-da-defesa-dos-direitos-fundamentais?origin=search>. Acesso em: 20 abr. 2024.

³³ POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. 4. O Reencontro da Improbidade Administrativa com o Propósito da Constituição Federal de 1988: *In*: POZZO, Augusto Neves Dal;

Aduzem os autores,³⁴ que ao longo dos quase trinta anos de aplicação da LIA, o que se constatou na prática foi uma ampliação do conceito de improbidade administrativa e, por consequência, uma distorção de sua aplicabilidade, uma vez que para justificar o combate à corrupção surgiram intervenções indevidas em políticas públicas, sob o argumento de se qualificarem como atos de improbidades administrativas.

Cabe registrar, ainda, que a trajetória da Lei de Improbidade Administrativa teve início no contexto de uma disputa de âmbitos de responsabilidade, a qual transitava pela leitura da responsabilidade civil e a de natureza penal, mas, aos poucos, enveredando-se para o cenário da responsabilidade administrativa, que deixou de ser compreendida sob uma perspectiva administrativa-funcional – resumida ao processo administrativo disciplinar –, para ampliar-se e comportar em seu meio outros instrumentos, sendo um deles, a improbidade administrativa, agora revestida de autonomia constitucional.³⁵

Nesse diapasão, a Lei de Improbidade Administrativa preservou a essência de sua redação original até a recente mudança – implementada pela Lei 14.230/2021 –, após, praticamente, três décadas de vigência. Segundo Augusto Pozzo e José Oliveira³⁶, ao longo do processo de formação de sua própria identidade, a LIA, além de confrontar a séria má administração dos recursos públicos, gradualmente se transformou em uma ferramenta para reprimir as ações de gestores públicos, que constantemente se encontravam no risco de enfrentar processos judiciais por improbidade administrativa, geralmente fundamentados em questões burocráticas ou interpretações divergentes das normas regulatórias.

Contudo, a enxurrada de ações judiciais visando à cominação das rígidas penas previstas na Lei nº 8.429/1992, culminou em grave ofensa ao princípio da

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. Ed. 2022, São Paulo (SP), Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/introducao-4-o-reencontro-da-improbidade-administrativa-com-o-proposito-da-constituicao-federal-de-1988-lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-022/1712828041#a-num0-DTR_2022_9902. Acesso em 20 abr. 2024.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. 4. O Reencontro da Improbidade Administrativa com o Propósito da Constituição Federal de 1988: In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. Ed. 2022, São Paulo (SP), Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/introducao-4-o-reencontro-da-improbidade-administrativa-com-o-proposito-da-constituicao-federal-de-1988-lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-022/1712828041#a-num0-DTR_2022_9902. Acesso em 20 abr. 2024.

³⁶ *Ibid.*

segurança jurídica e inibiu, sobremaneira, a ação administrativa do agente público, fato que resultou no fenômeno chamado de “apagação das canetas”³⁷.

Corroborando com o acima descrito, o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto na Pet 3240/DF³⁸, criticou o que chamou de “abuso” do Ministério Público no uso das ações de improbidade, ao constatar que inúmeras vezes tais ações são ajuizadas de forma genérica, com enquadramento aleatório e desprovidas de fundamentos em fatos concretos ou mesmo de condutas supostamente irregulares. Na concepção do Ministro “o sistema brasileiro não tem contracautelas ou regime de responsabilidades contra o agente que propõe ações irresponsáveis”, ocasionando verdadeiro “festival de abuso de autoridade” nas ações de improbidade administrativa. Tem-se, portanto, que ao ingressar com ações de improbidade, é necessário haver elementos mínimos que demonstrem a ocorrência do ato de improbidade. Não se deve permitir o ajuizamento de ações genéricas, sem fundamentação adequada e desvinculadas de um motivo justo, em respeito à garantia constitucional do devido processo legal, conforme assinala Márcio Berto.³⁹

Frise-se que o Estado Democrático de Direito resguarda o réu de se defender de imputações certas e determinadas, para que melhor exerça as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme previsto no inciso LV, do art. 5º, da CRFB/88.

Para Dal Pozzo e Pimenta Oliveira⁴⁰, no que diz respeito à análise do histórico do parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, resta evidenciado que os termos “improbidade” e “corrupção” são frequentemente utilizados de forma

³⁷ Refere-se ao temor que gestores e administradores públicos têm de tomar decisões, por receio de serem responsabilizados quando seus atos e escolhas são examinados por órgãos fiscalizadores.

³⁸ STF – Plenário. Pet 3240/DF, Rel. para acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 10/05/2018 *apud* OLIVEIRA, Márcio Berto Alexandrino de. Breves comentários sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 22, n. 253, p. 53-66. mar. 2022, p. 58. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E52160/104812/breves-comentarios-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa?origin=search>. Acesso em 15 abr. 2024.

³⁹ OLIVEIRA, Márcio Berto Alexandrino de. Breves comentários sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 22, n. 253, p. 53-66. mar. 2022, p. 58. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E52160/104812/breves-comentarios-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa?origin=search>. Acesso em 15 abr. 2024.

⁴⁰POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. 4. O Reencontro da Improbidade Administrativa com o Propósito da Constituição Federal de 1988: *In*: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. Ed. 2022, São Paulo (SP), Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/introducao-4-o-reencontro-da-improbidade-administrativa-com-o-proposito-da-constituicao-federal-de-1988-lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-022/1712828041#a-num0-DTR_2022_9902. Acesso em 20 abr. 2024.

alternada ao longo do texto constitucional. Desde a década de 1950, com a Lei 1079/50 – Lei dos Crimes de Responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores e Secretários –, o conceito de probidade administrativa existe no ordenamento jurídico, porém não possuía a mesma objetividade que o termo "corrupção". Enquanto este trata de ações específicas, aquele busca abranger uma ampla gama de práticas relacionadas ao princípio republicano de administração pública, afirmam os autores.⁴¹

Tem-se que foi a Constituição Federal de 1988 que criou o ambiente necessário por uma lei de maior abrangência no combate a diversas modalidades de improbidade que pudessem ser atribuídas aos agentes públicos em geral, com sanções civis de diferentes naturezas.

Os propósitos originais da Lei de Improbidade Administrativa, e que continuam a ser o foco principal, consistem em coibir a conduta desonesta do gestor público e em garantir a devida reparação por eventuais prejuízos decorrentes de suas ações.⁴²

Desde sua origem, os atos de improbidade constantes na Lei nº 9.429/92 são divididos didaticamente em três categorias: (i) os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito do agente público, tipificados no artigo 9º; (ii) os atos de improbidade que resultam em lesão ao erário, tratados no artigo 10 e, finalmente, os atos atentatórios a certos princípios fundamentais da Administração Pública, descritos no artigo 11 desse diploma legal.

Para categoria de atos de improbidade na lei nº 8.429/1992, é apresentada uma lista exemplificativa e, portanto, não taxativa, de condutas consideradas abarcadas na referida categoria. Para os atos de improbidade previstos no artigo 10, considerados lesivos ao erário público, a Lei de Improbidade admitia a modalidade culposa. Nos demais casos, frise-se, o dolo sempre foi exigido.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e

⁴¹ POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. 4. O Reencontro da Improbidade Administrativa com o Propósito da Constituição Federal de 1988: *In*: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. Ed. 2022, São Paulo (SP), Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/introducao-4-o-reencontro-da-improbidade-administrativa-com-o-proposito-da-constituicao-federal-de-1988-lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-022/1712828041#a-num0-DTR_2022_9902. Acesso em 20 abr. 2024.

⁴² *Ibid.*

comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (os incisos de I ao XXII)

Não obstante a tentativa de reduzir a corrupção no Brasil, verifica-se que tal fenômeno é bastante complexo e resiliente no país, motivo pelo qual a Lei de Improbidade Administrativa foi ficando cada vez mais rígida, seja por força de intervenção do legislativo, que modificaram a Lei acrescentando modelos de condutas enquadradas como atos de improbidade, ou, ainda, em razão de entendimentos dos nossos Tribunais país afora, cuja interpretação admitiu como ato de improbidade, inclusive, o mero dolo genérico em algumas condutas, dispensando-se em várias situações o dolo específico.⁴³

Importante ressaltar, que essa maior rigidez da Lei de Improbidade, aliada a diversas outras leis de natureza repressiva, acabou por gerar um resultado tanto inesperado quanto indesejável, com “impacto extremamente adverso à boa Administração Pública e aos interesses que lhe orientam: a paralisia do gestor público ou, quando menos, a sua atuação orientada não pela perseguição do melhor interesse público, mas por estratégias que afastem o risco de responsabilização pessoal”, asseveram Pozzo e Oliveira.⁴⁴

⁴³ POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. 6. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Em Busca de Um Melhor Equilíbrio: *In*: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. Ed. 2022, São Paulo (SP), Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/introducao-6-reforma-da-lei-de-improbidade-administrativa-em-busca-de-um-melhor-equilibrio-lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-2022/1712828044#a-294753400>. Acesso em 20 abr. 2024.

⁴⁴ *Ibid.*

CAPÍTULO II – DOLO E CULPA: SUAS MANIFESTAÇÕES NA VERSÃO ORIGINÁRIA E APÓS AS ALTERAÇÕES DA LIA.

2.1 O QUE É DOLO?

De acordo com a doutrina, o dolo não se configura apenas por ser um conceito jurídico-penal, mas sim, um conceito jurídico, e como tal remete necessariamente a diversos outros, como, por exemplo, o tipo penal, consciência, vontade, culpa, bem jurídico etc., reportando, assim, a outros tantos, razão pela qual somente é possível obter um conceito de dolo através de referências, associações, comparações, entre outros métodos, já que conceito é uma simplificação, redução, afirma Paulo Queiroz⁴⁵. Pode-se dizer que um conceito parte de uma construção social, logo sua compreensão se dá num espaço e tempo determinados, e por isso mesmo está em constante transformação, além de ser influenciado por preconceitos ou julgamentos prévios, complementa o autor.⁴⁶

Nesse contexto, Vivian Maria Pereira Ferreira⁴⁷ salienta que para o ramo do Direito Penal, o dolo costuma ser definido como a consciência e a vontade de realização dos elementos objetivos do tipo de injusto doloso. Dessa forma, tem-se que, “age dolosamente o agente que *conhece* e *quer* a realização dos elementos previstos no tipo legal do delito, sejam eles os elementos descritivos (...), sejam os elementos normativos – que exigem um juízo de valor para o seu conhecimento”⁴⁸, afirma a autora.

Pontes de Miranda, por sua vez, defende que age com dolo o “homem médio” que atua visando que seu ato contrarie o direito, ou que quer contrariar o direito e atua para isso.⁴⁹

⁴⁵ QUEIROZ, Paulo. Sobre o conceito de dolo. *Revista Científica do CPJM*. Rio de Janeiro, v.2, n.06, p. 33-48, 2023. p. 33. Disponível em: <https://rcpjm.cpj.m.uerj.br/revista/article/view/195/177>. Acesso em: 19 abr. 2024.

⁴⁶ *Ibid.*, p.34.

⁴⁷ 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, p. 2-31, set./dez. 2019, p.12. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁴⁸ 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, p. 2-31, set./dez. 2019, p.12. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁴⁹ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de Direito Privado: parte geral*. Tomo II. Rio de Janeiro: Editor Bosoí, 1954. p. 249, *apud* TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso?. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*

Já para José Carlos Porciúncula,

dolo é conhecimento por parte do autor do significado típico de sua ação. Não é necessário perguntarmos, adicionalmente, por um 'querer', porque quando alguém realiza uma ação com consciência de seu significado típico, podemos dizer que essa pessoa 'quer', com sua ação, expressar esse significado típico.⁵⁰

Sobre as teorias relacionadas ao conteúdo do dolo, podemos destacar três, quais sejam: a) *Teoria da vontade*: dá-se quando a pessoa tem conhecimento de que o fato é contrário à lei, mas ainda assim, através de uma ação consciente, tem vontade de praticar o ato e tem pretensão de produzir o resultado. Para Emerson Garcia, quando o ser humano age de forma voluntária com intenção de realizar um objetivo “sempre tem a pretensão de ser eficaz. Afinal, a própria existência da conduta decorre do objetivo de alcançar um resultado, bom ou ruim, (...) é possível afirmar que esse voluntarismo, como é intuitivo, se ajusta à concepção de dolo”⁵¹; b) *Teoria da representação*: resta configurada pela vontade do agente de praticar a conduta dolosa, e prevê a possibilidade de o resultado, de fato, acontecer. Para tal teoria basta a previsão do resultado pelo sujeito, mesmo que não o deseje; c) *Teoria do consentimento*: tem-se como suficiente para a configuração do dolo a previsão ou consciência do resultado, sem a exigência de que o sujeito queira, de fato, produzi-lo. Basta o assentimento do agente para o resultado. Ou seja, nos casos em que “a vontade prevê a possível consecução do resultado, e, mesmo assim, a

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf. Acesso em 19 abr. 2024.

⁴⁹ PORCIÚNCULA, José Carlos. *Lo objetivo e lo subjetivo en el tipo penal*. Hacia la exteriorización de lo interno. Barcelona: Atelier Penal, 2014, p.308 *apud* QUEIROZ, Paulo. Sobre o conceito de dolo. *Revista Científica do CPJM*. Rio de Janeiro, v.2, n.06, p. 33-48, 2023. p. 40. Disponível em: <https://rcpjm.cpj.m.uerj.br/revista/article/view/195/177>. Acesso em: 19 abr. 2024.

⁴⁹ GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, p. 3-12, out./dez. 2013, p.7. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em 21 mar. 2024.

⁴⁹ GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, p. 3-12, out./dez. 2013, p.7. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em 21 mar. 2024. Rio de Janeiro, nº 84, p. 147-169, abr./jun. 2022, p.151. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf. Acesso em 19 abr. 2024.

⁵⁰ PORCIÚNCULA, José Carlos. *Lo objetivo e lo subjetivo en el tipo penal*. Hacia la exteriorización de lo interno. Barcelona: Atelier Penal, 2014, p.308 *apud* QUEIROZ, Paulo. Sobre o conceito de dolo. *Revista Científica do CPJM*. Rio de Janeiro, v.2, n.06, p. 33-48, 2023. p. 40. Disponível em: <https://rcpjm.cpj.m.uerj.br/revista/article/view/195/177>. Acesso em: 19 abr. 2024.

⁵¹ GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, p. 3-12, out./dez. 2013, p.7. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em 21 mar. 2024.

conduta é praticada, consentindo o agente com o advento daquele, a doutrina classifica como dolo eventual (teoria do consentimento)".⁵²

Cumprido destacar que o Brasil adotou, no art. 18, I, do Código Penal, "a teoria da vontade (para que exista dolo é preciso a consciência e vontade do agente de produzir o resultado – dolo direto) e a teoria do assentimento (existe dolo também quando o agente aceita o risco de produzir o resultado – dolo eventual)".⁵³

O dolo, no âmbito penal, é classificado pela doutrina em dolo direto, indireto, genérico ou específico. O dolo direto é caracterizado pela vontade do agente em querer o resultado típico, proibido pela lei, o que abrange os meios utilizados para o alcance de tal resultado. O dolo indireto, por sua vez, também chamado de dolo eventual, se transfigura na vontade do agente direcionada a um resultado determinado, porém vislumbrando a possibilidade de ocorrência de um segundo resultado, que embora não desejado, é admitido, ou seja, assumindo o agente o risco de produzi-lo.⁵⁴

Para Guilherme Nucci, o dolo genérico no ramo do direito penal significa "a vontade de praticar a conduta típica, sem qualquer finalidade especial"⁵⁵, ao contrário do dolo específico, que se caracteriza pela vontade do agente de praticar a conduta típica, adicionada de uma finalidade determinada. No entendimento do autor, "nos crimes contra a honra, não bastaria ao agente divulgar fato ofensivo à reputação de alguém para se configurar a difamação, sendo indispensável que agisse com dolo específico, ou seja, a especial intenção de difamar".⁵⁶

⁵² GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, p. 3-12, out./dez. 2013, p.7. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em 21 mar. 2024.

⁵³ ANDREUCCI, Ricardo Antônio. *Manual de Direito Penal*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 112-113, *apud* Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Crime doloso. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/a-doutrina-na-pratica/crime-dolo-e-crime-culposo/crime-doloso>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁵⁴ 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, p. 2-31, set./dez. 2019, p.12-13. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁵⁵ NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 190, *apud* 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, p. 2-31, set./dez. 2019, p. 13. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁵⁶ *Ibid.*

Damásio de Jesus⁵⁷, por sua vez, classifica o dolo principalmente pela distinção entre dolo direto ou determinado, e dolo indireto ou indeterminado. Naquele, “o sujeito visa a certo e determinado resultado”, diferente deste último, em que “a vontade do sujeito não se dirige a certo e determinado resultado”.

Por conseguinte, o dolo indireto e indeterminado, ainda na percepção do mencionado autor, subdivide-se em dolo alternativo e dolo eventual. No alternativo, significa “a vontade do agente se dirige a um ou outro resultado”; já em relação ao dolo eventual, “o sujeito assume o risco de produzir o resultado, isto é, aceita o risco de produzi-lo”, mesmo “não querendo o resultado, pois se assim fosse, haveria o dolo direto”. Na verdade, “percebe que é possível causar o resultado e, não obstante, realiza o comportamento”, afinal, “entre desistir da conduta e causar o resultado, prefere que este se produza”.⁵⁸

Vê-se, então, que tal elemento deve estar presente tanto na conduta quanto no querer o resultado, no que concerne aos atos de improbidade administrativa, já que essencial para a sua configuração a existência de má-fé, bem como de desonestidade do sujeito ativo, visto que para os autores Márcio Cammarosano e Flávio Pereira⁵⁹ “de um comportamento voluntário (causa) não se pode concluir, *ipso facto*, necessariamente, que o resultado (efeito) tenha sido também querido direta ou indiretamente pelo agente”.

Também sobre o dolo, Leonardo Marcio Laureano⁶⁰ afirma o seguinte:

Na modalidade de dolo direto, bem como na de dolo indireto, tanto na feição alternativa quanto eventual, parece ser possível conceber a presença da desonestidade do sujeito ativo, tanto na conduta, quanto no resultado, afinal, uma vez querendo a conduta, ainda que apenas assumo o risco do resultado lesivo à Administração Pública, estando ciente da possível presença deste – permitindo, assim, com seu agir, que venha se concretizar a sua ocorrência –, suficientemente latente restará a sua má-fé, a sua desonestidade, na vontade inclinada ao

⁵⁷ JESUS, Damásio de. *Direito Penal*. volume 1: parte geral. 32. ed., São Paulo: Saraiva, 2011. p. 330-331. Disponível em: < <https://direitounivest.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/damasio-de-jesus-direito-penal-1-parte-geral-32c2aa-edic3a7c3a3o.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Improbidade administrativa e a jurisprudência do STJ: o esvaziamento do dolo nos arts. 9º e 11, e a inconstitucionalidade da culpa no art. 10. *Revista CEJ – Conselho da Justiça Federal*, Brasília, v.17, n. 61, p. 115-121, set./dez.2013, p. 117. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1835/1793>. Acesso em 26 abr. 2024.

⁶⁰ LAUREANO, Leonardo Marcio. Elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa: a (in) aplicabilidade da culpa e do dolo. *Revista da ESMESC*. v. 22, n.28, p. 333-350, 2015, p. 345-346. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/132>. Acesso em 26 abr. 2024.

resultado, ao menos em um nível apto a qualificar seu ato como ímprobo e, por consequência, autorizar a punição.

Corroborando com esse entendimento, no âmbito da improbidade administrativa, em razão do seu caráter sancionador, tem-se que para a punição de qualquer indivíduo é imprescindível que ele atue com dolo. No caso, para tipificar a improbidade administrativa, é necessário que haja a intenção por parte do agente público, indo muito além da simples irregularidade na gestão ou condução das atividades administrativas; logo, não se pode confundir a improbidade administrativa com a mera ilegalidade.⁶¹

Assim, de acordo com a decisão contida no REsp 480.387/SP, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, sobre a aplicação da lei de improbidade, faz-se

necessária a cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa.⁶²

A Lei de Improbidade Administrativa prevê apenas hipóteses de responsabilidade subjetiva, sendo impossível a responsabilização objetiva do agente público. Ou seja, a verificação da subjetividade do agente público é tida como fundamental, não bastando para a configuração da ilicitude a mera existência do nexo causal entre o ato e o resultado delitivo.⁶³

Nesse contexto, tanto o dolo direto quanto o indireto foram admitidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), para fins de caracterização do ato de improbidade administrativa, aduz Vivian Ferreira⁶⁴. A autora também afirma que o dolo genérico foi considerado essencial para a configuração de ato de improbidade pelos ministros daquela Corte, visto que existe jurisprudência pacificada no STJ no

⁶¹ COSTA, Renato Saeger Magalhães. A imprescindibilidade da má-fé para a configuração dos atos de improbidade administrativa. *Revista Digital de Direito Administrativo*. v. 1, n. 2, 490-505, 2014, p. 493. Disponível em: https://www.academia.edu/31882937/A_imprescindibilidade_da_m%C3%A1_f%C3%A9_para_a_configuracao%C3%A7%C3%A3o_dos_atos_de_improbidade_administrativa?email_work_card=title. Acesso em: 22 mar. 2024.

⁶² STJ, REsp 480.387/SP, Primeira Turma, Relator Ministro Luiz Fux, 24.05.2004.

⁶³ 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, p. 2-31, set./dez. 2019, p. 7. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 13.

sentido de que é necessária a demonstração do dolo genérico, direto ou eventual para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992⁶⁵, conforme restou decidido no REsp n. 875.163/RS, a seguir:

2. O tema central do presente recurso está limitado à análise da necessidade da presença de elemento subjetivo para a configuração de ato de improbidade administrativa por violação de princípios da Administração Pública, previsto no art. 11 da Lei 8.429/92. Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois a Primeira Turma entendia ser indispensável a demonstração de conduta dolosa para a tipificação do referido ato de improbidade administrativa, enquanto a Segunda Turma exigia para a configuração a mera violação dos princípios da Administração Pública, independentemente da existência do elemento subjetivo. 3. Entretanto, no julgamento do REsp 765.212/AC (Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.6.2010), a Segunda Turma modificou o seu entendimento, no mesmo sentido da orientação da Primeira Turma, a fim de afastar a possibilidade de responsabilidade objetiva para a configuração de ato de improbidade administrativa. 4. Assim, o STJ pacificou o entendimento no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessária a presença de conduta dolosa, não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa. 5. Ademais, também restou consolidada a orientação de que somente a modalidade dolosa e comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da LIA)". (REsp n. 875.163/RS (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 1ª Seção, j. 23/06/2010))

Assim, o que se observa no direito moderno é que diante da inexistência de um vínculo subjetivo unindo o agente à conduta e, por consequência, esta ao resultado, tornar-se-ia impossível demonstrar “o menosprezo ou descaso pela ordem jurídica e, portanto, a censurabilidade que justifica a punição”, assevera Emerson Garcia⁶⁶.

⁶⁵ 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, p. 2-31, set./dez. 2019, p. 13. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁶⁶GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 327.

2.2 O QUE É CULPA?

Inicialmente, cabe esclarecer que culpabilidade deriva do conceito latino de falha (culpa), como afirma Nadja Maria Santos da Cunha.⁶⁷ Para a autora, sob o viés da perspectiva legal, a culpabilidade consiste no grau de culpa do sujeito que comete um crime ou profere uma ofensa. Exceto para infrações de responsabilidade objetiva, o tipo e a severidade da punição geralmente seguem o grau de culpabilidade. Ressalte-se que a culpabilidade consiste no envolvimento direto do agente no crime, por meio da sua participação, ou mesmo, o seu planejamento.

Tem-se que nos regimes que antecederam o Iluminismo⁶⁸, a responsabilidade criminal era objetiva, solidária, impessoal e desigual, baseada em sistemas que não consideravam o ser humano como indivíduo, nem como pessoa livre, já que a punição que lhe era atribuída pelos atos cometidos ultrapassava o limite de sua responsabilidade. Nesses regimes, o indivíduo sofria punições em razão de condutas dos seus antepassados e familiares do círculo de convivência, como esposa e filhos. Ou seja, esse sistema não considerava o valor único da culpabilidade das ações individuais de cada indivíduo, que por vezes era punido por atos que nem mesmo cometeram, salienta Nadja Cunha⁶⁹.

Segundo Marcelo Fortes Barbosa⁷⁰, foi a partir do século XVI, com o surgimento da Escola Clássica que os estudiosos passaram a ter uma preocupação maior com o instituto da culpabilidade. Antes disso, a culpabilidade era praticamente restrita ao contexto político-religioso do Santo Ofício, na teologia de Santo

⁶⁷ CUNHA, Nadja Maria Santos da. *Evolução Histórica Da Culpabilidade e sua Importância na Teoria do Delito*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade Damas da Instrução Cristã. Recife, 2021, p.8. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/academico/article/view/1899/1351>. Acesso em: 12 abr. 2024.

⁶⁸ O movimento iluminista iniciou na segunda metade do século XVIII, conhecido como “século das luzes”. O Iluminismo foi um movimento com o objetivo de criar consciência para a própria razão, o que levaria à confiança, liberdade, dignidade, autonomia, emancipação e felicidade para o homem. Os pensadores iluministas estabeleceram que a razão humana poderia construir uma sociedade melhor, sem desigualdades e garantindo os direitos individuais de cada indivíduo, bem como desenvolvendo a educação, a política e a administração de um país. O Iluminismo pode ser visto como uma ideologia que foi desenvolvida e incorporada pela burguesia na Europa a partir das lutas revolucionárias do final do século XVIII. Da mesma forma, o Iluminismo também foi um movimento político impulsionado pela Revolução Francesa. (CASSIER, 1997).

⁶⁹ CUNHA, Nadja Maria Santos da. *Evolução Histórica Da Culpabilidade e sua Importância na Teoria do Delito*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade Damas da Instrução Cristã. Recife, 2021, p.7. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/academico/article/view/1899/1351>. Acesso em: 12 abr. 2024.

⁷⁰ BARBOSA, Marcelo Fortes. Culpabilidade. Conceito e evolução. *Revista Direito Mackenzie*. Ano 3, n. 2, p. 135-144, 2022, 137-138. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7253/4920>. Acesso em 11 mar. 2024.

Agostinho, na Ética de Aristóteles, cujos ensinamentos ficaram conhecidos no Ocidente, por meio do religioso católico São Tomás de Aquino. Na Escola Clássica, para esse autor, a culpabilidade era atrelada à noção psicológica; o dolo, portanto, vinculado à intenção; no caso, a culpabilidade era baseada no livre arbítrio, ao se optar pelo bem ou pelo mal, a partir do conceito de indivíduo criado por São Tomás de Aquino. Por consequência tem-se uma distinção entre voluntariedade e espontaneidade.

Para Barbosa,⁷¹ a culpabilidade seria o elo que une o agente e o respetivo fato, adstrito ao psiquismo do agente, uma vez que não havia questionamento acerca da consciência normativa, pois bastava o agente ter um querer consciente de praticar tal fato. O dolo, no caso, seria a vontade livre e consciente de realizar o fato, e cuja culpabilidade com relação à ilicitude prescindia de averiguação direta.

Entretanto, o conceito de culpabilidade foi marcado por mutações ao longo da história, podendo ser classificado em três grandes teorias: a teoria psicológica, a psicológico-normativa e a teoria normativa pura da culpabilidade. No primeiro caso, como visto acima, leva-se em conta, exclusivamente, o elemento psicológico, significando uma ligação de “*natureza anímica, psíquica, entre o agente e o fato criminoso.*”⁷² Deste modo, a noção de culpabilidade para a teoria psicológica esgotava-se na ideia de que entre o agente e o fato só poderia inserir-se os elementos dolo e culpa; configurando, dessa forma, um conceito naturalístico de culpa, afirma Fernanda Pessoa Ceveira.⁷³

A teoria psicológico-normativa, por sua vez, adotada em razão das críticas feitas à primeira teoria, introduziu àquela alguns conceitos normativos, especialmente, para dar algumas repostas fundamentais, como por exemplo, os casos de culpa inconsciente e a inimputabilidade do menor e da pessoa com doença mental, os quais, em última análise, agem com vontade, evidenciando o nex

⁷¹ BARBOSA, Marcelo Fortes. Culpabilidade. Conceito e evolução. *Revista Direito Mackenzie*. Ano 3, n. 2, p. 135-144, 2022, p. 138. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7253/4920>. Acesso em 11 mar. 2024.

⁷² TOLEDO, Franciso de Assis. Princípios básicos do Direito Penal. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 219, *apud* CERVEIRA, Fernanda Pessoa. *Fundamentos do poder Administrativo Sancionador: o exame da culpabilidade na infração administrativa*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005, p. 108. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7507/000546325.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

⁷³ CERVEIRA, Fernanda Pessoa. *Fundamentos do poder Administrativo Sancionador: o exame da culpabilidade na infração administrativa*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005, p. 108. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7507/000546325.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

psicológico tido como necessário para caracterização da culpabilidade, assevera a mencionada autora.⁷⁴

Diante desse cenário, o elemento normativo denominado “reprovabilidade da conduta” foi introduzido ao conceito de culpabilidade desta nova concepção, no caso, da teoria psicológico-normativa. “Daí que para ser culpável, não basta que o ato seja doloso, ou culposo, mas é preciso que, além disso, seja censurável ao autor.”⁷⁵

Assim, segundo Cerveira⁷⁶, a culpabilidade na concepção psicológica-normativa nada mais é do que um juízo de reprovabilidade ao autor, o qual sendo capaz de compreender o ato cometido e com possibilidade de agir de outro modo, voluntariamente, ou com imprudência, negligência ou imperícia, acaba praticando a conduta punível.

Mais tarde, a teoria psicológica-normativa também veio a sofrer alterações – influenciada pela teoria finalista da ação – através do pensamento de Hans Welzel⁷⁷, que levou os elementos dolo e culpa serem excluídos da culpabilidade e inseridos no tipo de crime, sendo, portanto, introduzida no Brasil, a partir do advento da Reforma Penal, de 1984, assinala a autora.⁷⁸

Desde então, o conteúdo da culpabilidade passou a ser a imputabilidade, ante a possibilidade de se ter consciência da ilicitude, além de ser exigível uma conduta em conformidade com a norma. A culpabilidade passa, então, a ser interpretada como puro juízo de valor, dando ensejo, portanto, à teoria normativa pura da culpabilidade. Nessa concepção, tem-se que a culpa se fundamenta na “reprovabilidade da conduta ilícita (típica e antijurídica) daquele que possui a

⁷⁴ CERVEIRA, Fernanda Pessoa. *Fundamentos do poder Administrativo Sancionador: o exame da culpabilidade na infração administrativa*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005, p. 108. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7507/000546325.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Hans Welzel (1904-1977) foi jurista e filósofo do direito alemão e mostrou um sistema baseado na teoria

finalista da ação e estuda o crime como atividade humana e fora formulada em 1930. Para tal teoria, a conduta é composta de ação ou omissão somada ao dolo perseguido pelo autor, ou à culpa em que incorreu por não observar o dever objetivo de cuidado. LEITE, Gisele. Breves considerações sobre Direito Penal do inimigo. *Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania*. v.3, n. 1, 2012. Disponível em: <<https://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes/pdf/v3-n1-2012/Gisele2.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2024

⁷⁸ CERVEIRA, *op. cit.*, 109-110.

capacidade genérica de entender e querer (imputabilidade), e que também podia, nas circunstâncias em que o fato ocorreu, ter pleno conhecimento de sua ilicitude”.⁷⁹

Nas palavras de Davi de Paiva Costa Tangerino,⁸⁰

o sujeito culpável na teoria normativa pura é aquele que naquela determinada circunstância escolheu agir contra o Direito, na medida em que poderia ter direcionado sua vontade para uma finalidade lícita. A capacidade de autodeterminação do indivíduo, conjugada com o incontornável conteúdo ético do Direito penal, dá-se sobre a base de uma *Menschenbild*, segundo a qual todo indivíduo imputável é capaz de inferir a legalidade de suas ações e conformar seu comportamento à luz dessa compreensão. Quando não o faz, merece ser punido (abordagem inegavelmente retributivista).

Nessa seara, o Direito Administrativo se valeu dos conceitos que até então tinham sido desenvolvidos no âmbito penal e, a partir deles, concebeu a ideia de culpabilidade administrativa, que passou a ser utilizada na aplicação das penalidades derivadas de infração administrativa. Na lição de Fábio Medina Osório, “culpa é a inobservância de deveres objetivos de cuidado em relação a evitar certos comportamentos considerados nocivos aos bens jurídicos protegidos. Culpa grave, erro grosseiro, é requisito da improbidade culposa.”⁸¹

Para Angélica Petian⁸², no campo do Direito Penal, o qual utilizamos para aprimorar nossa compreensão sobre as particularidades das punições administrativas, as causas de exclusão da antijuridicidade garantem a legalidade do fato, eliminando o próprio crime, pois o fato não é contrário à lei, logo, não há reprovabilidade.

Deste modo, ao aplicar esse conceito às infrações administrativas, pode-se afirmar que só ocorrerá uma infração administrativa quando houver reprovabilidade

⁷⁹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lições de Direito Penal – Parte Geral, p. 240, *apud*, CERVEIRA, Fernanda Pessoa. *Fundamentos do poder Administrativo Sancionador: o exame da culpabilidade na infração administrativa*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005, p. 109. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7507/000546325.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

⁸⁰ TANGERINO, Davi de Paiva C. *Culpabilidade*. 2 ed. Editora Saraiva, 2014, p.45. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502226494/epubcfi/6/20\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcap2.html\]!/4/2\[Culpabilidade_001-264-2.html\]/2/718/1:43\[ura%2C%20%C3%A9%20\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502226494/epubcfi/6/20[%3Bvnd.vst.idref%3Dcap2.html]!/4/2[Culpabilidade_001-264-2.html]/2/718/1:43[ura%2C%20%C3%A9%20]). Acesso em 30 abr. 2024.

⁸¹ OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. *Revista de Doutrina da 4ª Região*. Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html. Acesso em: 2 abr. 2024.

⁸² PETIAN, Angélica. Princípios da culpabilidade e da voluntariedade. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/34/edicao-1/principios-da-culpabilidade-e-da-voluntariedade>. Acesso em: 6 abr 2024.

da conduta. Constatada a ausência do ato típico a reprovabilidade, não pode haver a imposição da sanção, devido à inexistência da premissa que a sustenta. Assim, mesmo diante do reconhecimento, pelo Direito, da tipicidade da conduta, a infração administrativa deixou de ser reprovável em razão das particularidades do caso concreto, sustenta a referida autora.⁸³

Por fim, na lição de Emerson Garcia,

a culpa, [...] é caracterizada pela prática voluntária de um ato sem a atenção ou o cuidado normalmente empregados para prever ou evitar o resultado ilícito. Enquanto o voluntarismo, no dolo, alcança a ação ou a omissão e o resultado; na culpa, ele costuma permanecer adstrito à ação ou à omissão.⁸⁴

Uma vez analisados os conceitos de dolo e culpa, passa-se a comparar a Lei de Improbidade Administrativa na versão originária e as alterações sofridas.

2.3 COMPARANDO A LIA ANTES E DEPOIS DAS ALTERAÇÕES

A Lei nº 8.429/1992, após vigorar por quase trinta anos, foi alterada de forma substancial pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Segundo Márcio Berto Alexandrino de Oliveira,⁸⁵ as principais modificações realizadas pelo legislador foram as seguintes: I) a adoção expressa da responsabilidade subjetiva do agente público (artigo 1º, §3º); II) a extinção da modalidade culposa de improbidade, com a tipificação apenas das condutas dolosas, sendo esta apontada como a principal alteração trazida pela nova legislação (artigo 1º, §1º)⁸⁶; III) o afastamento do ato de improbidade quando ocorrer divergência de interpretação da lei (artigo 1º, §8º); IV) a possibilidade de computar-se retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória, para fins de suspensão de direitos políticos (art. 12, §10); V) maior rigor para o deferimento de indisponibilidade de bens do acusado (nova redação do artigo 16); VI) o Ministério

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, p. 3-12, out./dez. 2013, p.7. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 21 mar. 2024

⁸⁵ OLIVEIRA, Márcio Berto Alexandrino de. Breves comentários sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 22, n. 253, p. 53-66. mar. 2022, p. 55. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E52160/104812/breves-comentarios-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa?origin=search>. Acesso em 15 abr. 2024.

⁸⁶ Nos termos artigo 1º, §1º da nova LIA “Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.”

Público passou a ser titular exclusivo da ação de improbidade (artigo 17, *caput*); VII) a necessidade de individualizar a conduta do réu, além da obrigatoriedade de apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a prática do ato de improbidade administrativa (artigo 17, §6º), VIII) maior responsabilização daqueles que elaboram o parecer (artigo 17, §20).

Com efeito, só poderão ser punidos por improbidade administrativa aqueles que tiverem "a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente". (art. 1º, §§ 1º e 2º)

As alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/21, na concepção de Alexandrino de Oliveira⁸⁷, afastaram a discussão sobre a imputação de ato de improbidade ao agente público. Isso porque a redação original da Lei de Improbidade Administrativa continha conceitos abertos e indeterminados, fazendo com que até as simples irregularidades fossem classificadas como ato de improbidade, o que levou inúmeros agentes públicos a serem condenados ou a figurarem como réus em ações de improbidade, mesmo inexistindo prova de que o ato administrativo realizado em desconformidade, pelo agente, tenha resultado em dano ao erário.

Com a redação atual, restou estabelecido que apenas se pode configurar o ato de improbidade administrativa de forma dolosa, caracterizado pela vontade deliberada de atingir o resultado ilícito descrito nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, não sendo suficiente a simples vontade do agente.⁸⁸ Portanto, somente é viável responsabilizar o funcionário público ou o indivíduo em colaboração que cometa um ato administrativo sem lealdade e boa-fé, conforme o artigo 3º, da LIA. Nesse sentido, já havia jurisprudência firme do Superior Tribunal de Justiça não admitindo a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei de Improbidade⁸⁹, uma vez que o agente público não poderia ser penalizado pelo

⁸⁷ OLIVEIRA, Márcio Berto Alexandrino de. Breves comentários sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 22, n. 253, p. 53-66. mar. 2022, p. 55. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E52160/104812/breves-comentarios-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa?origin=search>. Acesso em 15 abr. 2024..

⁸⁸ *Ibid.* p.56.

⁸⁹ “É inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei nº 8.429/1992, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 (que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário. Acórdãos: AgRg no REsp 1500812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Julgado em 21/05/2015, DJE 28/05/2015. AgRg no REsp 968447/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, Julgado em 16/04/2015, DJE

simples exercício de cargo público, como muitas vezes posicionavam-se os magistrados no âmbito do primeiro grau de jurisdição, pontua Márcio Oliveira.⁹⁰

Apesar de algumas críticas ao legislador reformista, sob o argumento de que as inovações introduzidas na Lei de Improbidade inviabilizam o combate à impunidade no Brasil, sobretudo de parte dos membros do Ministério Público, o mencionado autor garante que essa informação não é verídica, haja vista que o novo texto do artigo 1º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, “estabelece que a norma tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social.”⁹¹

Assim sendo, no entendimento do autor⁹², o que mudou substancialmente foi que não haverá mais punição para atos administrativos cometidos de forma culposa, ao contrário do que ocorria antes. Porém, aqueles que agirem de maneira desonesta, com o intuito de se enriquecer ilegalmente ou obter vantagens indevidas, tanto para si quanto para terceiros, poderão ser responsabilizados conforme a legislação vigente. Portanto, não há fundamentos para afirmar que as alterações na Lei de Improbidade comprometerão o enfrentamento à impunidade no país.

A despeito de tal posicionamento, essa alteração da Lei nº 8.429/1992 vem sendo classificada por muitos, sobretudo por alguns doutrinadores, de a Nova “Lei de Impunidade Administrativa”.⁹³ Isso porque, segundo Luciana de Jorge Gouvêa⁹⁴, tais alterações foram realizadas de forma totalmente desorganizada e desprovida do cuidado necessário quanto à coerência e técnica legislativa. Sobre essa falta de

18/05/2015; REsp 1238301/MG, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, Julgado em 19/03/2015, DJE 04/05/2015; AgRg no AREsp 597359/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Julgado em 16/04/2015, DJE 22/04/2015; REsp 1478274/MT, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 03/03/2015, DJE 31/03/2015; AgRg no REsp 1397590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, Julgado em 24/02/2015, DJE 05/03/2015; AgRg no AREsp 560613/ES, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, Julgado em 20/11/2014, DJE 09/12/2014; REsp 1237583/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, Julgado em 08/04/2014, DJE 02/09/2014.

⁹⁰ OLIVEIRA, Márcio Berto Alexandrino de. Breves comentários sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 22, n. 253, p. 53-66. mar. 2022, p. 55-56. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E52160/104812/breves-comentarios-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa?origin=search>. Acesso em 15 abr. 2024.

⁹¹ *Ibid.*, p. 56.

⁹² *Ibid.*, p. 57.

⁹³ MARTINS, Tiago. *Nova Lei da Impunidade Administrativa*. AJUFE, Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <<https://www.ajufe.org.br/imprensa/artigos/15791-nova-lei-da-impunidade-administrativa>>. Acesso em: 20 abr. 2024.

⁹⁴ GOUVÊA, Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 215.

precaução, Emerson Garcia comparou as modificações realizadas pela nova lei, “a uma série de disparos de arma de fogo desferidos contra a lei”, durante sua participação na palestra acerca dessa nova Lei nº 14.230/2021.⁹⁵

Note-se que a Lei de Improbidade Administrativa sofreu várias alterações pontuais, inclusive, com “inserção de dispositivos contraditórios entre si, repetitivos, de difícil interpretação/aplicação e de constitucionalidade duvidosa.”, assevera a autora.⁹⁶

A seguir, serão apresentadas as mudanças mais significativas, comparando-se alguns dispositivos, como era antes e como ficaram após as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/21, seguidas de comentários que reforçam o entendimento de que a lei, de fato, suavizou a punição aos atos de improbidade praticados pelos agentes, como expõe Luciana Gouvêa.⁹⁷

Definição do ato de improbidade

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
<p>Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.</p>	<p>Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta lei.</p> <p>§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.</p> <p>§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente.</p> <p>§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato</p>

⁹⁵ Palestra proferida virtualmente no Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso – IERBB em 16/11/2021, *apud*, GOUVÊA, Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 215.

⁹⁶ GOUVÊA, Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 215.

⁹⁷ *Ibid.*

	doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa
--	---

Verifica-se que a partir dessas mudanças, o objetivo do legislador foi eliminar a chance de punir ações culposas, mesmo que sejam consideradas como “culpa grave” ou “erro grosseiro”.⁹⁸ O legislador também previu que em determinadas situações fosse observado o dolo específico, exigindo-se, para eventual punição, prova de que o agente, de fato, tenha praticado o ato com objetivo de alcançar o resultado ilícito. Dessa forma, a configuração atual do dispositivo acarretará ao autor da ação de improbidade um significativo encargo de comprovação e argumentação, para fins de responsabilização, sob pena de se ter afastada a responsabilidade do agente por ato de improbidade administrativa.

Para Luciana Jorge⁹⁹, o dispositivo não conseguiu eliminar completamente o chamado “dolo genérico” das figuras típicas, o que torna impossível inferir se será necessário comprovar o estado psicológico dos agentes que praticaram atos de improbidade administrativa.

Ato de improbidade que causa lesão ao erário

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:	Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: § 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá

⁹⁸ GOUVÊA, Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 216.

⁹⁹ *Ibid.*

	<p>imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei.</p> <p>§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.</p>
--	--

Como se vê, o artigo 10 da Lei 9.429/92 previa expressamente a possibilidade de responsabilização por ato de improbidade que resultasse em lesão ao erário na modalidade culposa.

Para Gouvêa¹⁰⁰, essa era uma previsão de cunho positivo, sobretudo, nos casos de culpa grave ou nas situações de descumprimento inquestionável de lei que regulamenta profissão ou atividade técnica. Dessa maneira, além de excluir a modalidade culposa, a lei revogou uma interpretação consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que dispensava a comprovação de efetiva perda patrimonial para caracterizar a prática de improbidade. Destarte, para a autora, essa alteração provavelmente será contestada no judiciário, uma vez que essa disposição pode ser considerada inconstitucional. (AREsp 1.461.963-SP, DJe 25.9.2019).¹⁰¹ Assim, na forma como está em vigor atualmente, além de comprovar

¹⁰⁰ GOUVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 217.

¹⁰¹ AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. VIOLAÇÃO DOS ARTS 25, II E 13 DA LEI N. 8.666/93. AUSÊNCIA DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. DANO IN RE IPSA. PREJUÍZO DECORRENTE DA REDUÇÃO DO AMBIENTE CONCORRENCIAL. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER E PROVER O RECURSO ESPECIAL. I - Trata-se, na origem, de ação de improbidade administrativa fundada na contratação, por município, de escritório de advocacia, sem licitação, para a recuperação de créditos de tributos federais. Por sentença, os pedidos foram julgados improcedentes. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manteve a sentença. Inconformado, o Ministério Público Estadual interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, a e c, da Constituição Federal. Alega violação dos arts. 25, II, e 13 da Lei nº 8.666/93, bem como dissídio jurisprudencial. II - O recurso especial não esbarra no óbice da Súmula 7/STJ, pois o seu julgamento exige mera reavaliação jurídica das provas e dos fatos. III - É evidente que o escritório contratado pelo município não é o único talhado para a execução dos serviços de recuperação de créditos alusivos a tributos federais, existindo vários outros profissionais jurídicos capacitados para o exercício de tal mister. Naturalmente, existem outras opções igualmente credenciadas que poderiam concorrer para a obtenção do contrato público, quiçá a partir de proposta mais vantajosa e menos custosa aos cofres públicos. Viabilidade da concorrência que afasta a hipótese de inexigibilidade de licitação. IV - Incorreram os recorridos na conduta tipificada no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/92, cuja caracterização se satisfaz com os elementos subjetivos dolo ou culpa. Na medida em que os recorridos, prefeita e advogados contratados, conhecem - ou deveriam conhecer - a exigência de licitação para a celebração de contratos públicos, agiram com dolo. Por outro lado, é remansoso o entendimento

que a ação se enquadra na descrição legal, também será necessário demonstrar o prejuízo aos cofres públicos, assevera a autora.¹⁰²

Com a nova redação implementada pela Lei nº 14.230/2021, que exige a presença do dolo para caracterização do ato de improbidade administrativa, o TJRJ, recentemente, julgou improcedentes os pedidos do MP/RJ, na Apelação Cível dos autos nº 0004627-43.2013.8.19.0016 *in verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DA PARTE RÉ.

1. Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na qual se postula a condenação do ora apelante por atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10, caput e inciso XI, e artigo 11, caput e inciso I, ambos da Lei nº 8.429/92.

2. Sentença de procedência do pedido proferida em 2018. Legislação de Regência alterada pela Lei nº 14.230/2021 que, dentre outras modificações, elidiu o elemento subjetivo culpa dos atos de improbidade administrativa, bem como revogou, expressamente, o inciso I do art. 11 da Lei nº 8.429/92.

3. Tema 1199 do STF. Retroatividade da legislação mais benéfica. **Exclusão da improbidade na modalidade culposa para os processos não alcançados pela coisa julgada.** Aplicabilidade na espécie.

4. Dolo. O STF, no julgamento do ARE 1197808, fez uma distinção entre o “ato meramente ilegal” do “ato improbo”, concluindo que, “não se deve confundir ilegalidade ou incompetência com ato de improbidade administrativa”.

5. Ao julgar o Tema 1199, o STF não consignou a existência de um dolo diferenciado, a partir da edição da Lei 14.230/2021. No precedente, a Corte pontuou no item 8º da ementa que “A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de **necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º.**”

desta Corte no sentido de que, nos casos de dispensa/inexigibilidade de licitação, o dano ao erário é presumido. V - Agravo conhecido para conhecer e dar provimento ao recurso especial, para, reformando o acórdão recorrido, reconhecer o cometimento, pelos recorridos, da prática de ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10, VIII, da Lei n. 8.429/92 e determinar a devolução dos autos ao Juízo de primeira instância a fim de que promova a aplicação das sanções previstas no art. 12, II, da Lei de Improbidade. Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Agravo em Recurso Especial nº 1.461.963/SP. Agravo em Recurso Especial. Administrativo. Improbidade Administrativa. Contratação de escritório de advocacia. [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 19 de setembro de 2019b. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900618273&dt_publicacao=25/09/2019. Acesso em: 22 abr. 2024.

¹⁰² GOUVÊA, *op. cit.*, p. 217.

6. O fato de o apelante se encontrar na qualidade de Chefe do Poder Executivo, por si só, não permite a sua responsabilização, **exigindo-se a demonstração do ato doloso e o fim ilícito**. Inteligência do contido no art. 1º, §3º, da LIA. [...]

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº 0004627-43.2013.8.19.0016, em que figura como apelante JOSÉ CARLOS SOARES e, como apelado MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

ACORDAM os Desembargadores que compõem a Décima Nona Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em DAR PROVIMENTO AO RECURSO, nos termos do voto do Relator. Data de Julgamento: 11/04/2024 - Data de Publicação: 15/04/2024. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004627-43.2013.8.19.0016>. Acesso em 30 de mai. 2024. (grifo nosso)

Ato de improbidade que viola os princípios da Administração

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
<p>Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:</p> <p>I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;</p> <p>II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;</p>	<p>Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa, que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:</p> <p>I – (Revogado)</p> <p>II – (Revogado)</p>

Conforme demonstrado acima, o rol de condutas previsto nos incisos do artigo 11, modificado pelo legislativo, tornou-se taxativo, impossibilitando, dessa forma, a punição por comportamentos que embora não discriminados também violam os princípios da Administração Pública. Ademais, ao revogar os itens I e II, restou eliminada a chance de os agentes públicos serem punidos por desrespeitar o Princípio da Legalidade. Na visão de Luciana Jorge,¹⁰³ essa afronta ao art. 11 da lei 8.429/1992 deixa bem clara a intenção das alterações na lei, já que visa tornar o mais difícil possível enquadrar condutas condenáveis nos critérios estabelecidos

¹⁰³ GOUVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 219.

pela Lei de Improbidade. Impende destacar que a doutrina majoritária considerava esse artigo 11:

como um ‘soldado de reserva’ que devia ser sempre invocado e que protegia o bem jurídico de maneira subsidiária: ainda que determinada conduta não se enquadrasse na tipologia dos artigos 9º e 10 (enriquecimento ilícito e dano ao erário), poderia encontrar punição por violação aos princípios da Administração Pública.¹⁰⁴

Além disso, a intenção de restringir a petição inicial também é evidenciada pelas alterações no artigo 17, como a inclusão do §10-D, que exige que o autor identifique claramente qual dispositivo foi infringido, impedindo, assim, a possibilidade de se indicar todos os dispositivos pertinentes na petição, mesmo que a conduta possa se enquadrar em múltiplas situações. A autora¹⁰⁵ entende que esse requisito preciso de apontar o dispositivo violado contrasta com as normas geralmente aplicadas ao Direito Administrativo Sancionador e até mesmo ao Direito Penal, onde, em geral, o réu se defende dos fatos descritos e não da classificação provisória conferida pelo autor.

Das Sanções previstas

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
<p>Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).</p> <p>I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais</p>	<p>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:</p> <p>I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder</p>

¹⁰⁴ GOUVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 219.

¹⁰⁵ *Ibid.*

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
<p>ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;</p> <p>II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;</p> <p>III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos;</p>	<p>Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;</p> <p>II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;</p> <p>III – Na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;</p>

Também as modificações nas sanções previstas no artigo 12 e incisos da Nova Lei de Improbidade demonstram que a intenção do legislador é afrouxar as punições e dificultar a aplicação da lei. Note-se que em absolutamente todos os incisos o prazo mínimo dos sanções foi, simplesmente, abolido. Isso acarreta, segundo Luciana Jorge¹⁰⁶, um grande problema, pois a ausência da definição de um prazo mínimo implica que o juiz tenha que apresentar argumentos bastante sólidos sempre que decidir aumentar em um ano a punição a ser imposta. Sem falar que

¹⁰⁶ GOUVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 221.

além de remover o prazo mínimo, também ocorreu uma diminuição no tocante à multa civil – de 100 (cem) para 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente –, bem como a eliminação da chance de ser destituído de função pública e ter os direitos políticos suspensos em caso de desrespeito aos princípios da administração, de acordo com previsão do artigo 12, inciso III, da Lei 8.429/1992.

Da indisponibilidade de bens

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
<p>Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.</p>	<p>Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito. [...]</p> <p>§ 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o <i>caput</i> deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.</p>

Nesse contexto, tem-se que o artigo 16 trata da questão relativa à medida cautelar atinente à indisponibilidade de bens. Também essa modificação não passou despercebida para Gouvêa, para quem a alteração desse dispositivo implica notória “redução da proteção cautelar do erário na medida em que se alterou o regime de tutela de evidência para tutela de urgência. Exige-se agora a comprovação de perigo de dano irreparável ou risco ao resultado útil do processo.”¹⁰⁷

Observa-se que para a autora essa modificação legislativa pôs fim à jurisprudência já pacificada no STJ ¹⁰⁸, que previa a decretação de indisponibilidade

¹⁰⁷ GOUVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 222.

¹⁰⁸ PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MEDIDA ACAUTELATÓRIA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DO ACIONADO POR IMPROBIDADE.

de bens em Ação Civil Pública em razão de improbidade administrativa prescindia da demonstração do *periculum in mora*, bastando para tal que restasse configurado o *fumus boni juris*.

PRETENSÃO DA PARTE IMPLICADA DE NULIFICAÇÃO DO JULGADO, POR AUSÊNCIA DOS REQUISITOS. ESTA CORTE SUPERIOR, COM A RESSALVA DE ENTENDIMENTO PESSOAL DO RELATOR, TEM A DIRETRIZ ACERCA DO PERIGO DA DEMORA PRESUMIDO, QUE DISPENSA A COMPROVAÇÃO DE DILAPIDAÇÃO DE PATRIMÔNIO PARA QUE OCORRA O BLOQUEIO PATRIMONIAL (RESP 1.366.721/BA, REL. P/ACÓRDÃO MIN. OG FERNANDES, DJE 19.9.2014). O TRIBUNAL DE ORIGEM INDICOU, DE FORMA AMIÚDE, A ALTA PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO, CONSISTENTE EM POSSÍVEL PRÁTICA DE CONDUTAS ÍMPROBAS. NÃO OCORREU VIOLAÇÃO NA ESPÉCIE DO ART. 7º. DA LEI 8.429/1992. AGRAVO INTERNO DOS IMPLICADOS DESPROVIDO.

1. Cinge-se a controvérsia em perquirir se estão presentes ou não, no caso, os requisitos materiais e processuais para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens da parte ré na ACP por supostos atos de improbidade administrativa.

2. Sobre o tema, dispõe o art. 7º., parág. único, da Lei nº 8.429/1992, que a indisponibilidade de bens recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

3. Em interpretação ao referido dispositivo, esta Corte Superior firmou o entendimento de que a decretação de indisponibilidade de bens em ACP por Improbidade Administrativa dispensa a demonstração de dilapidação ou a tentativa de dilapidação do patrimônio para a configuração do *periculum in mora*, o qual está implícito ao comando normativo do art. 7º. da Lei nº 8.429/1992, bastando a demonstração do *fumus boni juris* que consiste em indícios de atos ímprobos (REsp. 1.366.721/BA, Rel. p/acórdão Min. OG FERNANDES, DJe 19.9.2014).

4. Muito embora a parte insurgente alegue que o feito de origem ainda não conte com a devida fundamentação quanto aos tópicos da indicação da aparência do bom direito e da necessidade da medida de disponibilização de informações fiscais do réu, é de se assinalar que a Corte de origem atestou a ocorrência da plausibilidade do direito alegado – consistente em possível prática de atos ímprobos – para além da afirmação acerca do perigo da demora presumido, que dispensa a comprovação de atos dilapidatórios, tópico ao qual este Relator manifesta sua ressalva de entendimento.

5. No caso dos autos, para além da proclamada presunção do *periculum in mora*, nos termos do entendimento desta Corte Superior, não há dispensa para apontamento do *fumus boni juris* e, quanto a esse requisito, a Corte das Alterosas atestou a existência da alta plausibilidade do direito alegado, ao dissertar que, segundo o que foi apurado no procedimento investigativo os agravantes auferiram diárias sem que houvesse comprovação de que havia interesse do Poder Legislativo no deslocamento, haja vista que os relatórios de viagem/prestação de contas não forma instruídos com a comprovação da finalidade ou interesse público do deslocamento ou mesmo que este teria, efetivamente ocorrido (fls. 2.761).

6. Por essa razão, não houve violação alguma dos dispositivos da lei processual referentes à fundamentação das decisões judiciais quanto ao bloqueio patrimonial cautelar, uma vez que as Instâncias Ordinárias apontaram a existência da fumaça do bom direito e do perigo da demora, razão pela qual é autorizada legalmente a medida garantidora de eficácia útil de eventual sentença condenatória, no caso, a indisponibilização patrimonial da parte implicada.

7. Agravo Interno dos Implicados desprovido. Cf. BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (1. Turma). Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.367.780/MG. Processual Civil. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial. Medida Acautelatória de indisponibilidade de bens do acionado por Improbidade. [...].

Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 25 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/855190740>. Acesso em: 8 nov. 2022, *apud* GOUVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 222.

Questões processuais

REDAÇÃO ANTERIOR	NOVA REDAÇÃO
<p>Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.</p>	<p>Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.</p> <p>Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, sendo vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.</p> <p>Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.</p>

No tocante ao artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, tem-se que o legislador buscou legitimar unicamente o Ministério público para o efetivo ajuizamento da ação de improbidade, afastando, assim, a legitimidade da pessoa jurídica de direito público que tenha sofrido a lesão. Entretanto, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 7042 e 7043), apresentadas perante a mais alta Corte do país, tal dispositivo foi objeto de questionamento quanto à sua constitucionalidade. O STF decidiu pelo restabelecimento da legitimidade ativa

concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade.¹⁰⁹

Por último, o artigo 17-D e seu parágrafo único, incluídos pela Lei nº 14.230, de 2021, estabelecem que a ação de improbidade administrativa além de ter caráter repressivo, também é sancionatório, não sendo passíveis de controle de legalidade das políticas públicas, as quais devem ser submetidas à Lei de Ação Civil Pública. Assim como no artigo 11 anteriormente visto, neste artigo 17-D também podemos notar que o legislador teve a clara intenção de abrandar a punição de agentes públicos que venham em algum momento descumprir os preceitos legais. Ou seja, se a violação à lei não causar dano ao erário e não estiver listada nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, não estará sujeita à punição, enfatiza Luciana de Jorge Gouvêa.¹¹⁰

¹⁰⁹ Decisão (ADIs 7042 e 7043): O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021, no sentido de que não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7042/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 22 abr. 2024. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7043/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 22 abr. 2024.

¹¹⁰ GOUVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023, p. 224.

CAPÍTULO III – DIFERENCIANDO ATOS DE IMPROBIDADE DOS TIPOS PENAIS.

No ordenamento jurídico brasileiro, a violação de uma obrigação incorre em responsabilidade. Assim, se a obrigação é de natureza penal, a responsabilidade será no campo do direito penal, implicando em punições penais. Se a obrigação diz respeito ao Direito Administrativo resultará em responsabilidade administrativa, ensejando suas respectivas punições no âmbito da administração pública. Sendo a obrigação na seara do Direito Civil, a consequente responsabilidade será civil, cuja punição tem caráter indenizatório, afirma Carlos Eduardo Elias de Oliveira.¹¹¹

Nesse contexto, Nelía Edna Miranda Batisti e Júlia Acioli Pimenta¹¹² afirmam que em respeito ao princípio da reserva legal, somente por lei, em sentido estrito, podem ser criados os tipos penais incriminadores, visto que o princípio da taxatividade, decorrente da reserva legal, exige que as condutas consideradas como infrações penais devem ser expressas de maneira clara e detalhada, de forma a não causar dúvidas para aqueles a quem a norma se destina.

Essa preocupação legislativa é plenamente justificável, pois o fato de uma conduta figurar nos tipos penais pode levar à pena privativa de liberdade, já que o art. 1º do Decreto-Lei nº 3.914 (Lei de Introdução ao Código Penal), dispõe o seguinte: “Considera-se crime a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa”.

Além disso, depreende-se do artigo 37, § 4º, da Carta Magna, que um ato de improbidade administrativa pode configurar também um ilícito penal, já que além de elencar as sanções cabíveis, adverte que a lei estabelecerá sua forma e gradação “sem prejuízo de ação penal cabível”. A aludida redação deixa claro que “as cominações nele declaradas não são substitutivas do conjunto de sanções penais

¹¹¹ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante*, 2018, p. s/nº. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td251>. Acesso em 26 abr. 2024.

¹¹² BATISTI, Nelía Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015
p.126. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

fixado na legislação para os crimes funcionais contra a Administração Pública. Concorrem com eles, sem substituí-los, nem excluí-los.”¹¹³

Com efeito, resta consignado no texto da Constituição Federal, como visto, a distinção entre a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa, e as sanções nela previstas, da ação penal cabível. Daí, conclui-se que os atos de improbidade administrativa, de fato, não possuem natureza penal.

Para Batisti e Pimenta¹¹⁴, a previsão contida no art. 8º da Lei nº 8.429/1992, evidencia mais um motivo para afastar a natureza penal dos atos de improbidade administrativa, diante da possibilidade de os herdeiros serem alcançados por algumas das sanções por atos de improbidade administrativa, o que configuraria violação ao princípio da intranscendência previsto no art. 5º, XLV, da Constituição Federal, ao dispor que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado”.

Segundo as autoras,¹¹⁵ um ato de improbidade administrativa também pode configurar um ilícito administrativo, pois sendo o sujeito ativo do ato um servidor público, fica a autoridade administrativa competente obrigada a instaurar o procedimento adequado para apuração de responsabilidade.

Não obstante as consequências para os agentes que praticam atos de improbidade administrativa, conforme as sanções previstas na Constituição Federal, possam ocorrer tanto na esfera criminal quanto na administrativa – ao ensejar a perda da função pública, bem como a instauração de processo administrativo – tais punições possuem natureza civil e política, uma vez que a condenação por atos de improbidade administrativa pode resultar em diferentes consequências, como a suspensão dos direitos políticos, o bloqueio de bens e a obrigação de reparar os prejuízos causados aos cofres públicos.¹¹⁶

Verifica-se, dessa forma, que um único fato praticado pelo agente público pode ser caracterizado como ilícito penal, civil e administrativo, podendo ocasionar de forma concomitante a responsabilização nessas três instâncias. Entretanto, em

¹¹³ FAZZIO JR, Waldo. Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2008. P. 83, *apud* BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015, p.127. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

¹¹⁴ BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015, p.127. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

observância ao princípio da independência das instâncias, nada impede que a pessoa seja absolvida em uma determinada instância, mas ser condenada em outra, já que as instâncias de responsabilidade, em regra, são independentes.

Vê-se, ao longo da história, que a independência das esferas é amplamente reconhecida pela jurisprudência pátria, que admite a possibilidade de cumulação de responsabilidades – civil, penal, administrativa e por ato de improbidade.¹¹⁷

Existem, todavia, exceções ao princípio da independência das instâncias, e um dos aspectos de conexão é a vinculação das decisões penais sobre as demais esferas, em situações específicas. Assim, há vinculação do juízo civil e administrativo ao penal quando este decidir autoria e materialidade. Para Carlos de Oliveira, “a decisão em uma instância de responsabilidade não vincula as demais, salvo um único caso: se o juízo penal decidir sobre a autoria ou a existência do fato (materialidade), essa decisão vinculará todas as demais instâncias (...)”¹¹⁸. Isso porque a instância penal exige maior rigor probatório, conforme art. 935, do Código Civil, art. 126, da Lei nº 8.112/1990, e artigos 66 e 67, III, do Código de Processo Penal, a seguir transcritos:

Código Civil (CC)

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Lei nº 8.112/90

¹¹⁷ Vide entendimento do Superior Tribunal de Justiça fixado na Edição nº 1 “Processo Administrativo disciplinar – I” do conjunto de precedentes reunidos sob a rubrica de “Jurisprudência em Teses” da Corte: “2) As instâncias administrativa e penal são independentes entre si, salvo quando reconhecida a inexistência do fato ou a negativa de autoria na esfera criminal” (MS nº 019823/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 14.08.2013, DJe 23.08.2013; AgRg no RMS nº 033949/PE, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 06.08.2013, DJe 16.08.2013; AgRg no RMS nº 038072/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28.05.2013, DJe 31.05.2013, entre outros), *apud* SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. A comunicabilidade dos efeitos das sentenças penais absolutórias nas ações de improbidade administrativa: uma leitura constitucional do Art. 21, §4º, da Lei nº 8.429/1992. 2022, p. 135. *In*: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p.135. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹¹⁸ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante*, 2018, p. 6-7. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td251>>. Acesso em 26 abr. 2024.

Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Código de Processo Penal (CPP)

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Art. 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil:

I – o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação;

II – a decisão que julgar extinta a punibilidade;

III – a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.

Dessa forma, é de se impor o impedimento para que, na ação de improbidade, se volte a debater os mesmos fatos, se sobre eles já houver conclusão no juízo criminal no sentido da inexistência da conduta ou de que o acusado não foi o autor dos comportamentos ilícitos imputados. Nas palavras de Carlos de Oliveira, “assim, se o juízo penal absolver o indivíduo por entender que este não foi o autor, o juízo civil é obrigado a acolher essa decisão fática. Se o juízo penal reconhecer que houve legítima defesa (...), esse fato tem de ser levado em conta pelo juízo civil.”¹¹⁹

Fábio Medina Osório¹²⁰, ao fazer uma análise da natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa, defendendo seu caráter cível *lato sensu*, assegura:

Erige-se, vale repetir, deliberação expressa do legislador na criação de figuras típicas penais. Não foi o que ocorreu com a Lei nº 8.429/92, tanto que suas descrições abrangem fatos tipificados como crimes comuns, quanto fatos previstos como crimes de responsabilidade. De um ou outro, de qualquer modo, o legislador buscou, através da Lei nº 8.429/92, extrair conseqüências extra-penais ou cíveis *lato sensu*, vale dizer, no âmbito do direito administrativo – dando tratamento autônomo à matéria. Pensar de modo diverso, ou estender caráter criminal às figuras da lei de improbidade além daquilo que foi deliberado pelo legislador – equivaleria a desrespeitar o princípio da legalidade penal.

De igual modo, Mateus Camilo Ribeiro da Silveira¹²¹ sinaliza que as sanções decorrentes da LIA não possuem índole criminal, pois além do que está previsto no

¹¹⁹ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante*, 2018, p.7. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td251>. Acesso em 26 abr. 2024.

¹²⁰ OSÓRIO. Fábio Medina. *Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92*. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998. p. 224.

texto constitucional (art. 37, §4º), a Lei nº 8.429/1992 também reconhece a autonomia da esfera de responsabilidade estabelecida. Originalmente, o artigo 12 da Lei indicava que, mesmo diante das sanções penais, civis e administrativas previstas em leis específicas, o servidor público condenado estaria sujeito às penalidades desta Lei. Com a recente modificação legislativa, a redação permaneceu semelhante, agora incluindo a ideia de independência entre as punições por ato de improbidade e as sanções penais comuns e de responsabilidade, conforme a seguir:

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: (...)

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já fixou tese jurídica¹²² segunda a qual os agentes políticos municipais, por exemplo, estão submetidos aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto nº 201/1967, que pode ser aplicável aos demais agentes políticos, na forma dos arts. 927, III, 985, I e 1.040 do Código de Processo Civil.

Destaque-se, novamente, que existe a possibilidade de um ato de improbidade administrativa configurar, também, fato penalmente típico, mas é importante observar que na esfera civil as sanções aplicadas são outras. Nesse contexto, vale registrar que o Superior Tribunal de Justiça¹²³ já reconheceu a

¹²¹ SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. A comunicabilidade dos efeitos das sentenças penais absolutórias nas ações de improbidade administrativa: uma leitura constitucional do Art. 21, §4º, da Lei nº 8.429/1992. 2022, p. 135. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 135. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹²² AgInt no AREsp 747.465/MG, Rel. Ministro OG Fernandes, 2ª T., j 06.04.2017, DJe 17.04.2017. EDcl no AgRg no REsp 1.216.168/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, 2ª T., DJe 4.10.2013; AgInt no AREsp 926.632/ PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª T., DJe 23.11.2016; AgRg no AREsp 719.390/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, 1ª T., DJe 23.09.2016; AgRg no AREsp 426.418/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª T., DJe 6.03.2014; e AgRg no REsp 1181291/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 11.11.2013.

¹²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 606.352/SP*. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO DO AGENTE ÍMPROBO APENAS NO RESSARCIMENTO DOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. MULTA ANTERIORMENTE IMPOSTA, POR INFRINGÊNCIA ÀS DISPOSIÇÕES DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL. BIS IN IDEM. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 12 DA LEI 8.429/92. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

possibilidade de o agente ser punido pela Justiça Eleitoral, bem como por ato de improbidade administrativa, ainda que fundamentado nos mesmos fatos.

Entendeu a mencionada Corte que a condenação pela Justiça Eleitoral ao pagamento de multa por transgressão às determinações contidas na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) não impede a imposição de nenhuma das sanções previstas na LIA, inclusive a multa civil, pelo ato de improbidade administrativa.¹²⁴

Entretanto, segundo Mateus da Silveira¹²⁵, a Lei nº 14.230/2021 promoveu modificações significativas na Lei de Improbidade Administrativa, alcançando além

I. Recurso Especial interposto contra acórdão que, reconhecendo a prática de ato de improbidade administrativa, pelo ora agravado, consubstanciada no uso de material e de recursos humanos do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, para efetuar campanha de candidata a deputada federal, condenou-o exclusivamente a ressarcir os danos causados ao Erário.

II. No caso, a solução da controvérsia não demanda a análise de matéria fática, mas a correta interpretação a ser dada ao art. 12 da Lei 8.429/92, a fim de definir se (a) a imposição de multa ao agravado, pela Justiça Eleitoral, por afronta à Lei 9.504/97, impediria a sua condenação, nos presentes autos, no pagamento de multa civil, por força da proibição de bis in idem; e (b) reconhecida a prática de ato de improbidade administrativa, seria possível a condenação do agente apenas em ressarcir o dano causado ao Erário.

III. O art. 12 da Lei 8.429/92 é expresso ao determinar que as penalidades impostas pela prática de ato de improbidade administrativa independem das demais sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica. Desta forma, o fato de o agravado ter sido condenado, pela Justiça Eleitoral, ao pagamento de multa, por infringência às disposições contidas na Lei 9.504/97, não impede sua condenação em qualquer das sanções previstas na Lei 8.429/92, não havendo falar em bis in idem.

IV. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "o ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações" (STJ, REsp 1.184.897/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/04/2011).

V. Nesse contexto, afastada a existência de bis in idem com eventuais sanções impostas pela infringência às disposições da legislação eleitoral, e por ser o ressarcimento dos danos causados ao Erário mera consequência do reconhecimento do ato de improbidade administrativa, deve ser imposta, ao agravado, ao menos uma das demais sanções previstas no art. 12, III, da Lei 8.429/92. Ocorre que, por ser tarefa que demanda o exame das circunstâncias fáticas do caso, mostra-se necessário o retorno dos autos ao Tribunal de origem, para que, levando em conta as premissas estabelecidas acima e com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, fixe as sanções que entender cabíveis.

VI. Agravo Regimental provido, para conhecer do Recurso Especial e dar-lhe provimento.

Relatora: Min. Assusete Magalhães, 15 de dezembro de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402706191&dt_publicacao=10/02/2016. Acesso em: 30 abr. 2024.

¹²⁴ BASTOS, Fabrício Rocha. A interface entre a seara penal e a improbidade administrativa. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 82, p. 113-127, out./dez. 2021, p. 117-118. Disponível em:

<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2490901/Fabr%C3%ADcio%20Rocha%20Bastos.pdf>.

Acesso em 16 mai. 2024.

¹²⁵ SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. A comunicabilidade dos efeitos das sentenças penais absolutórias nas ações de improbidade administrativa: uma leitura constitucional do Art. 21, §4º, da Lei nº 8.429/1992. 2022, p. 131. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 131. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024.

de aspectos materiais, também aspectos processuais relativos à tutela da probidade administrativa. Afirma que dentre as alterações realizadas, o legislador procurou regular as relações e ligações entre o regime de responsabilidade por atos ilícitos com as outras instâncias presentes na estrutura legal - especialmente as esferas cível, penal e administrativa - com o objetivo inicial de fortalecer a segurança jurídica e a consistência das decisões tomadas nos diferentes âmbitos de jurisdição.

Verifica-se que, uma das alterações implementadas, diz respeito à nova redação do artigo 21 da Lei nº 8.429/1992, que resultou num acréscimo de parágrafos. Assim, conforme previsto nos parágrafos 1º e 2º deste dispositivo, o juiz, para formação de sua convicção no exame da ação de improbidade, passou a ter o dever de considerar eventuais atos de órgão de controle interno ou externo utilizados como fundamento para a conduta do agente público acusado, além das provas e decisões produzidas perante esses órgãos, ressalta o autor.¹²⁶

Há previsão, conforme art. 3º do mesmo artigo, que as sentenças penais *produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria*. Para Silveira,¹²⁷ a partir deste comando normativo, o legislador pretendeu reforçar a interdependência entre o campo de improbidade administrativa e o penal, avalizando a comunicação de dois fundamentos de absolvição previstos no artigo 386 do Código de Processo Penal – CPP, para o domínio da tutela da probidade – especificamente aqueles indicados nos incisos I e IV.¹²⁸

Acontece que a Lei nº 14.230/2021 acrescentou o §4º ao artigo 21¹²⁹, da Lei nº 8.429/1992, no sentido de dispor que a sentença absolutória criminal –

¹²⁶ SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. A comunicabilidade dos efeitos das sentenças penais absolutórias nas ações de improbidade administrativa: uma leitura constitucional do Art. 21, §4º, da Lei nº 8.429/1992. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). Anotações Sobre A Lei De Improbidade Administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 131-132. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 132.

¹²⁸ Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: I – estar provada a inexistência do fato; II – não haver prova da existência do fato; III – não constituir o fato infração penal; IV – estar provado que o réu não concorreu para a infração penal; V – não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal; VI – existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (arts. 20, 21, 22, 23, 26 e §1º do art. 28, todos do Código Penal), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência; VII – não existir prova suficiente para a condenação.

¹²⁹ Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: (...) §4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

confirmada por decisão colegiada –, e que verse sobre os mesmos fatos tratados em ação de improbidade administrativa, impede o trâmite desta última, *havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição*, esculpido no artigo 386 do CPP.

Percebe-se, pois, que o legislador buscou ampliar as possibilidades de comunicação dos fundamentos de absolvição em processos criminais para casos de improbidade. Assim restou determinado que qualquer sentença penal absolutória, que seja confirmada por órgão colegiado, terá impacto na tentativa de responsabilizar um agente público (ou terceiro) nas penalidades estabelecidas na Lei nº 8.429/1992, enfatiza o mencionado autor.¹³⁰

A Constituição Federal dispõe no art. 37, §4º, que a esfera de responsabilidade por ato de improbidade administrativa não se confunde com a instância de responsabilidade penal. Depreende-se do comando normativo que a incumbência de prever, em lei, a “forma e gradação” do sancionamento por ato ímprobo, pertence ao Congresso Nacional, “sem prejuízo da ação penal cabível”, isto é, autorizando a autonomia de ambas as instâncias, as quais possuem características, tipos e regimes sancionatórios distintos.

Recentemente, a Suprema Corte fez uma diferenciação entre a responsabilidade por atos de improbidade e as infrações penais ou político-administrativas dos Prefeitos (regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 201/67), conforme decisão no Tema nº 576 de Repercussão Geral. O STF reafirmou a independência do sistema baseado no artigo 37, §4º, da Constituição, permitindo sua aplicação conjunta com o processo penal. *In verbis*:

2. A norma constitucional prevista no §4º do art. 37 exigiu tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa, com determinação expressa ao Congresso Nacional para edição de lei específica (Lei nº 8.429/1992), que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e a de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e de evitar o perigo de uma

¹³⁰ SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. A comunicabilidade dos efeitos das sentenças penais absolutórias nas ações de improbidade administrativa: uma leitura constitucional do Art. 21, §4º, da Lei nº 8.429/1992. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 133. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024.

administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência.

3. A Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e a moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores.

4. Consagração da autonomia de instâncias. Independentemente de as condutas dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1º) ou infração político-administrativa (artigo 4º), previstas no DL nº 201/67, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa. (...) Tese de Repercussão Geral: 'O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-Lei nº 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias'. (STF. RE nº 976.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13.09.2019, p. DJE de 26.9.2019, Tema 576).

Todavia, caso prevaleça a interpretação do artigo 21, §4º, da LIA, de que os efeitos de qualquer sentença penal absolutória são automaticamente aplicáveis ao sistema da improbidade, sem distinção, essa comunicabilidade poderia resultar na eliminação desarrazoada e desproporcional, dessa mesma autonomia, ainda que seja viável ao legislador estabelecer mitigações à independência das instâncias, conforme exposto por Camilo da Silveira.¹³¹

Dessa forma, para o autor,¹³² o dispositivo inserido pela Lei nº 14.230/2021 estaria essencialmente colocando a responsabilidade criminal acima da responsabilidade por improbidade administrativa. Isso violaria o artigo 37, §4º, da Constituição, uma vez que não seria exigida uma análise prévia dos fundamentos da absolvição na esfera criminal e como eles afetariam a responsabilidade e procedência das acusações decorrentes da Lei nº 8.429/1992.

Fernando da Fonseca Gajardoni, por sua vez, defende que a comunicabilidade dos fundamentos de absolvição somente ocorreria se fundada nos mesmos fatos e/ou elementos necessários para a configuração da improbidade. Assim,

¹³¹ SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. A comunicabilidade dos efeitos das sentenças penais absolutórias nas ações de improbidade administrativa: uma leitura constitucional do Art. 21, §4º, da Lei nº 8.429/1992. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 137. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024

¹³² *Ibid.*

Há de se promover uma aprofundada análise para se aferir se a absolvição teve como fundamento algo que, também, demandaria ser provado na seara da improbidade. Caso o fato ou elemento que o juízo criminal entendeu não provado ou ausente não seja relevante para infirmar a prática da improbidade à luz da Lei nº 8.429/1992, evidentemente não há a comunicação do fundamento da improcedência da ação penal.¹³³

Sobre esse tema, e, em especial, no tocante à interface entre os dois sistemas punitivos advindos do direito penal e da improbidade administrativa, Fabrício Rocha Bastos¹³⁴ entende que a questão de um mesmo fato ser englobado em duas searas distintas sempre representou uma enorme problemática no nosso ordenamento jurídico. Para este autor, há muitas dificuldades quando o fato poderá, ainda que de forma concomitante, desencadear persecução cível e penal, visto que sempre irão surgir indagações fundamentais, tais como: a) imputabilidade; b) possibilidade de aplicação da regra do foro por prerrogativa de função; c) potencial decisões conflitantes, afirma o autor.

Não obstante esses questionamentos já terem sido alvo de aprofundados estudos pela doutrina, atualmente, com as modificações realizadas tanto na legislação penal quanto na de improbidade, nas respectivas áreas do direito, discussões instigantes a respeito dessa interface começaram a surgir, mormente quanto à natureza jurídica da improbidade administrativa e a possibilidade de solução consensual.¹³⁵

Segundo Fabrício Bastos, buscou-se nos microssistemas do nosso ordenamento jurídico – e as normas da Lei 8.429/92 é um dos que podem ser utilizados –, aquele que melhor se destina ao combate dos atos de corrupção. “Esta interface possibilita uma dupla punição sem, contudo, violação da regra do *ne*

¹³³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. *Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021*. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 496, apud SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. A comunicabilidade dos efeitos das sentenças penais absolutórias nas ações de improbidade administrativa: uma leitura constitucional do Art. 21, §4º, da Lei nº 8.429/1992. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 139-140. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024

¹³⁴BASTOS, Fabrício Rocha. A interface entre a seara penal e a improbidade administrativa. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 82, p. 113-127, out./dez. 2021, p. 114. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2490901/Fabr%C3%ADcio%20Rocha%20Bastos.pdf>. Acesso em 16 mai. 2024.

¹³⁵ *Ibid.*

bis in idem. [...] os elementos e institutos dialogam entre si, apesar de pertencerem a searas diversas.”,¹³⁶ assevera o autor.

Note-se que a improbidade administrativa, regulada pela Lei nº 8.429/1992, como já aqui registrado, é considerada pela doutrina como ilícito civil-administrativo que dá causa a uma responsabilidade civil-administrativa em face de agentes públicos e particulares coautores, gerando sanções que não estão adstritas somente à indenização por perda de cargo público e suspensão de direitos políticos.

Tal natureza jurídica também autoriza a aplicação dos dispositivos legais que compreendem o efeito vinculante da sentença penal que decide acerca da autoria e a materialidade sobre a esfera civil e administrativa. Assim, a superveniência da sentença penal, decidindo autoria e materialidade autoriza a invalidação de sentença civil ou ato administrativo assentados em premissas fática contrárias, enfatiza Carlos Eduardo de Oliveira.¹³⁷

¹³⁶ *Ibid.*, p. 126.

¹³⁷ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante*, 2018, p.8-10. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td251>. Acesso em 26 abr. 2024.

CAPÍTULO IV – CONSEQUÊNCIAS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A moralidade e a probidade administrativa, segundo Vivian Ferreira,¹³⁸ emergem como princípios basilares do Estado Democrático de Direito, amparados pela Constituição Federal de 1988. Punições severas aos agentes públicos que agirem de forma desonesta e desleal no exercício de suas funções, e que resultem em grave prejuízo para a Administração Pública, estão previstas na Carta Magna. Tais sanções podem resultar na suspensão dos seus direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos seus bens e na sua condenação ao ressarcimento do erário, conforme disposto no art. 37, §4º, da CF/88.¹³⁹

Importante ressaltar que até o advento da Constituição de 1988, o Brasil não possuía um instrumento legal eficiente e eficaz capaz de punir e responsabilizar os agentes públicos ímprobos. Segundo Nelia Edna Miranda Batisti e Julia Acioli Pimenta,¹⁴⁰ foi a partir da promulgação da Constituição, a qual prevê a responsabilização dos agentes públicos por condutas de improbidade administrativa, que surgiu a ideia de se criar uma legislação espelhada em padrões internacionais, visando não somente responsabilizar criminalmente, mas também no âmbito civil os agentes públicos pelos atos ilegais cometidos durante o exercício de suas funções.

A tarefa de regulação quanto ao procedimento para a aplicação das sanções pertinentes, delegada pelo constituinte de 1988, ficou a cargo do legislador originário que, após alguns anos, editou a Lei 8.429, devidamente sancionada em 2 junho do ano de 1992 e, recentemente, alterada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Deste modo, conforme se depreende do art. 2º, da Lei 8.429/1992, estão sujeitos aos termos da LIA e, portanto, consideram-se agente público “o agente

¹³⁸ 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, p. 2-31, set./dez. 2019, p. 2. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 16 abr. 2024.

¹³⁹ Dispõe o art. 37, §4º da Constituição Federal: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. (BRASIL, 1988)

¹⁴⁰ BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015
p.120. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função” na “administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (§5º do art. 1º).

Sujeitam-se também à LIA, conforme parágrafo único do art. 2º, “o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente”, bem como “os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais”, (art. 1º, §6º), além de, independentemente, de integrar a administração indireta “os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos” (art. 1º, §7º).

Além disso, aquele que “mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade”, submete-se à lei, conforme previsto no art. 3º, da Lei nº 8.429/92.

Deste modo, todos os referidos nos artigos 2º e 3º, da LIA devem respeitar os princípios da moralidade, da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, previstos pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.¹⁴¹

Tem-se que a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) descreve as condutas ímprobadas nas três seções que compõem o Capítulo II da Lei n. 8.429/1992, quais sejam: os atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os atos que causam prejuízo ao erário (art. 10), e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Na lição de Emerson Garcia,¹⁴²

a técnica legislativa adotada pela Lei n. 8.429/1992, ao tipificar os atos de improbidade, denota que os ilícitos previstos nos incisos assumem relativa independência em relação ao *caput*, sendo

¹⁴¹ COPOLA, Gina. Improbidade administrativa. O elemento subjetivo do dolo. *Fórum Administrativo - Direito Público - FA*. Ano 2006, n. 63, p. 7234-7239, mai. 2006, p. 7235. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E10442/15622>. Acesso em: 21 mai. 2024.

¹⁴² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 281.

normalmente desnecessária a valoração dos conceitos indeterminados previstos no caput dos preceitos tipificadores da improbidade, pois o desvalor da conduta, o nexos de causalidade e a potencialidade lesiva foram previamente sopesados pelo legislador, culminando em estatuir nos incisos as condutas que indubitavelmente importam em enriquecimento ilícito, acarretam dano ao erário ou violam os princípios administrativos.

Corroborando com tal entendimento, Silvio Antônio Marques¹⁴³ defende a coerência do legislador, ao afirmar que

na definição qualitativa e quantitativa de cominações civis por ato ímprobo, que variam conforme a gravidade das condutas, as quais foram divididas em três modalidades que preveem tipos classificados em ordem decrescente de importância, na visão do legislador. Os atos mais deletérios ao patrimônio e a outros interesses públicos provocam as cominações mais severas, enquanto os menos graves legitimam consequências jurídicas mais leves.

Nesse contexto, Emerson Garcia¹⁴⁴ enfatiza ser plenamente viável que, apesar dessa adequação de ordem tipológica, a incidência da Lei de Improbidade Administrativa seja afastada, a partir da análise do critério de proporcionalidade, ou mesmo em razão de um erro de direito plenamente justificável, algo bastante incomum entre aqueles que escolheram se tornar agentes públicos de forma voluntária.

4.1 ALCANCE – PREVISÃO LEGAL

Como é cediço, os agentes públicos têm o dever de zelar pela probidade através dos atos praticados quando do exercício dos seus respectivos cargos, a fim de evitar que sejam responsabilizados por atitudes que contrariem a lei.

Os agentes devem agir com probidade, ou seja, exercer a função pública com honestidade, sem abusar dos privilégios ligados ao cargo público para obter vantagens ilícitas, seja de natureza econômica ou não, para si mesmo ou para os

¹⁴³ MARQUES, Silvio Antônio. Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional, p. 129, *apud* MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por ato de improbidade administrativa. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 13 abr. 2024.

¹⁴⁴ GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, p. 3-12, out./ dez. 2013, p.11. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em: 21 mar. 2024.

outros, causando prejuízos financeiros ou patrimoniais nos negócios da Administração Pública envolvendo particulares, assim como o uso inadequado de fundos públicos e a prática de desvio de finalidade ou do excesso de poder.¹⁴⁵

O dever de probidade do agente público também se encontra insculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assim dispõe: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

Deste modo, verifica-se que a probidade administrativa é concepção que, uma vez atrelada à Administração Pública, transcende à moral genérica, espraiando-se, também, na moral jurídica, ou seja, fundamenta-se nos princípios de direito.¹⁴⁶

Assim sendo, no entendimento de Isabela Giglio Figueiredo¹⁴⁷,

a improbidade administrativa significa a violação não apenas de um dever moral, mas também de um dever legal, eis que além de serem práticas desonestas, imbuídas de má-fé, deslealdade corrupção e perversão, também maculam uma disposição normativa consagrada no ordenamento jurídico.

A chegada da Lei de Improbidade Administrativa, que regula a sanções decorrentes dos atos ímprobos, inaugurou uma discussão acerca do seu alcance junto aos agentes públicos, sobretudo, aos agentes políticos. O ponto central de desacordo girou em torno da viabilidade de impor as punições estipuladas na lei, devido ao privilégio de foro conferido a alguns agentes políticos.¹⁴⁸

¹⁴⁵ FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 42, *apud* BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015

p.122. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

¹⁴⁶ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Improbidade administrativa e finanças públicas. Boletim de direito administrativo, dez. 2000, *apud* LAUREANO, Leonardo Marcio. Elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa: a (in) aplicabilidade da culpa e do dolo. *Revista da ESMESC*. v. 22, n.28, p. 333-350, 2015, p. 336. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/132>. Acesso em 26 abr. 2024.

¹⁴⁷ FIGUEIREDO, Isabela Giglio. *Improbidade administrativa: dolo e culpa*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, *apud* LAUREANO, Leonardo Marcio. Elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa: a (in) aplicabilidade da culpa e do dolo. *Revista da ESMESC*. v. 22, n.28, p. 333-350, 2015, p. 336-337. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/132>. Acesso em 26 abr. 2024.

¹⁴⁸ BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015

p.120. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

Sobre o tema, a Suprema Corte, no ano de 2006, declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 10.628/2002 – que estendia os efeitos da competência especial de foro pela prerrogativa de função dos agentes públicos no âmbito penal, estabelecidos pela Carta Magna, às ações de improbidade administrativa (ADIn nº 2.797-2)¹⁴⁹. Com isso, restou estabelecido que uma interpretação da Constituição, não poderia ser determinada por uma lei ordinária, mas somente através de emenda constitucional. O Supremo Tribunal Federal afastou, também, a ideia da extensão do privilégio existente na esfera penal para a improbidade administrativa.

Vê-se, ainda, que a Lei nº 8.429/92 categorizou os atos de improbidade administrativa em três grupos, cujos atos podem corresponder a um ato administrativo, a uma omissão ou a uma conduta. Eles são classificados como: 1) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); 2) que causam prejuízo ao erário (art. 10); 3) que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11) – neles incluídos os elencados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse contexto, figuram-se como sujeitos passivos os entes públicos lesados pela prática de atos de improbidade administrativa que “violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, conforme previsão do § 5º, do artigo 1º, da Lei nº 8.429/1992.

Assim, para Marino Pazzaglini Filho,¹⁵⁰ “onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada”.

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.797-2/DF. ADIn: legitimidade ativa: “entidade de classe de âmbito nacional” (at. 103, IX, CF): Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 15 de setembro de 2005. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

¹⁵⁰ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2007, p.24, *apud* BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015

Já o sujeito ativo do ato de improbidade administrativa pode ter a seguinte definição:

[...] aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. É o autor ímprobo da conduta. Em alguns casos, não pratica o ato em si, mas oferece sua colaboração, ciente da desonestidade do comportamento. Em outros, obtém benefícios do ato de improbidade, muito embora sabedor de sua origem escusa.¹⁵¹

Como exemplo de condenação ao ressarcimento, por agente ímprobo, de danos causados ao erário, podemos citar decisão do STJ, no julgamento do AgInt no AREsp 1738822/SP, conforme transcrito a seguir:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL. ÓBICES DE ADMISSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO. DECISÃO MANTIDA. I - Originariamente, cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sustentando-se que os requeridos, em conluio, de forma fraudulenta e ilegal, burlaram licitações públicas direcionadas a empreiteira constituída apenas para dar vestes de legalidade a certames públicos. Aduz-se que tais atos foram praticados por Prefeito Municipal e membro do Poder Legislativo do Município de Monte Azul Paulista, com a participação dos demais réus que, na atuação de seus cargos no Município, contribuíram com a realização dos certames ilegalmente realizados. Aponta-se que a conduta dos requeridos caracteriza-se como ato de improbidade administrativa, requerendo a declaração de nulidade dos atos inaugurais dos certames e os negócios jurídicos deles decorrentes, bem como o ressarcimento dos danos causados ao erário. II - Julgaram-se parcialmente procedentes os pedidos formulados em ação civil pública, declarando a nulidade dos procedimentos licitatórios, todos na modalidade convite, por manifesta ilegalidade decorrente da simulação e conluio dos licitantes para inviabilizar a publicidade e a competição, e para condenar os réus a ressarcir os danos causados ao erário público do Município de Monte Azul Paulista, consistente no reembolso dos valores despendidos pela administração nos contratos administrativos antecedidos dos Convites dos Procedimentos Licitatórios n. 17/98 e 30/00, cujos serviços não foram prestados e pelos pagamentos indevidamente

p.123. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

¹⁵¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.p. 1064, *apud* BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015,

p.124. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

realizados para empresas que não lograram vencer referidas licitações, valores apurados em R\$ 124.858,00 (cento e vinte e quatro mil, oitocentos e cinquenta e oito reais). Interpostos recursos de apelação, ambos os recursos foram improvidos, sendo mantida incólume a sentença prolatada. No Superior Tribunal de Justiça, conheceu-se do agravo para não se conhecer do recurso especial.

III - O agravo interno não merece provimento. Inicialmente, registre-se que o pedido de sobrestamento dos autos até o julgamento do Tema n. 1089 dos recursos repetitivos não merece provimento. Por um lado, porque o tema já se encontra julgado, com a definição da seguinte tese, contrária à pretensão da parte agravante: "Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92." Além disso, conforme foi registrado pelo Tribunal a quo, a ação ora sob debate versa, desde o início, apenas sobre a declaração de nulidade dos atos e a pretensão de ressarcimento, não tendo por objeto a aplicação de sanções previstas na lei.

IV - Quanto ao mérito, alegou-se que a decisão recorrida violou os preceitos normativos contidos nos arts. 23, I, da Lei n. 8429/92, 1º-C da Lei n. 9494/97, e à MP 2180-35, tendo em vista que as ações de reparação de danos ao erário por ato de improbidade administrativa submetem-se à prescrição quinquenal, em analogia ao prazo previsto na Lei da Ação Popular, e ao contido no art. 178, I e II, do CC, dada a decadência do direito de anulação de ato administrativo pelo Poder Judiciário, além de violação do princípio da segurança jurídica.

V - Ao caso, aferindo-se os termos em que lançada a decisão proferida pelo Tribunal de origem, verifica-se que tal encontra-se em consonância ao entendimento exarado por esta Corte em casos análogos, notadamente porque a matéria foi definitivamente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 852.475, com repercussão geral, como bem apontado pelo parquet.

VI - A par dos mencionados argumentos jurídicos, portanto, verifica-se que o Tribunal a quo, ao afastar a ocorrência da prescrição, bem apontou que a pretensão de ressarcimento de danos ao erário é imprescritível, em razão da exceção prevista na disposição contida no art. 37, §5º, da Constituição Federal, recaindo sobre as demais sanções, ainda, o lapso temporal quinquenal, que nem sequer foi superado, previsto no art. 23 da Lei n. 8.429/92.

VII - Verifica-se, pois, que referido julgado perfilha do entendimento adotado pelos tribunais superiores, esbarrando referida pretensão recursal no entendimento consolidado na jurisprudência desta Corte incidindo, na espécie, a Súmula n. 83 do STJ, na qual "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida". A propósito: AgInt no RE nos EDcl no AgRg no REsp 1.159.598/SP, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Corte Especial, julgado em 18/11/2020, DJe 4/12/2020; AgInt no AgInt no AREsp 1.397.642/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 30/11/2020, DJe 2/12/2020.

VIII - No que tange à decadência, o Tribunal de origem nem sequer solucionou a matéria com base no Código Civil, nem de forma implícita, tese sequer aventada via embargos declaratórios, pelo que

carece o recurso do indispensável requisito do prequestionamento, incidindo o disposto nos Enunciados Sumulares n. 282 e 356 do STF. Na hipótese, quando muito, caberia à ora recorrente apontar violação do art. 1.022 do CPC/2015 para invocar o prequestionamento ficto, o que não ocorreu.

IX - Frise-se, por oportuno, que, em que pese os autos versarem sobre prescrição da pretensão punitiva por ato de improbidade administrativa, além de não ter havido alegação quanto à aplicabilidade da nova lei, registro que não há necessidade de suspensão do feito em razão do reconhecimento, pelo STF, de repercussão geral nos autos do ARE n. 843.989, no qual se definirá a eventual "(ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021", porquanto, para tanto, "é necessário, além do conhecimento do recurso, que haja relação entre o objeto recursal e aludido fato superveniente" (EDcl no AgInt no AREsp 1.807.643/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 9.11.2021, DJe 22.11.2021). Plenamente possível, portanto, o prosseguimento do julgamento deste feito, no qual não se conheceu do recurso especial.

X - Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 27/09/2022 a 03/10/2022, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro RELATOR, Ministro FRANCISCO FALCÃO. Segunda Turma, Data do julgamento: 03/10/2022. Publicação DJe 05/10/2022.(STJ, BRASIL)

Observa-se, portanto, que a Lei 8.429/1992 visa obstar a prática de condutas que violem a probidade na gestão pública, buscando recuperar os prejuízos causados ao erário e podendo responsabilizar, até mesmo, indivíduos sem qualquer ligação funcional com o Administração Pública.¹⁵² Outrossim, a Lei de Improbidade Administrativa possui a especificidade de ter uma lista de condutas que configuram atos de improbidade administrativa amplamente tipificado, com penas determinadas para cada uma delas.

De igual modo, pode-se assegurar que a aplicação da Lei 8.429/1992 em sua máxima eficácia é o meio, ao que parece, mais eficiente para tentar aniquilar a corrupção da Administração Pública, pois, na concepção de Sérgio Buarque de Holanda, "no Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema

¹⁵² BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015, p.130. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”.¹⁵³

Tem-se, portanto, que a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), como visto, é um conjunto de regras gerais que se aplicam a todos, pois, embora seja necessário o envolvimento de um agente público para configurar um ato de improbidade, todas as categorias, incluindo agentes políticos, são abrangidas pela referida lei.

A legislação estabelece que qualquer pessoa que contribua para a prática ato de improbidade administrativa pode ser responsabilizada, uma vez que a LIA amplia a responsabilidade administrativa e político-administrativa para incluir terceiros que estejam associados ao uso de recursos públicos, estando sujeitos às mesmas penalidades previstas na Lei 8.429/1992.¹⁵⁴ O artigo 3º deste diploma legal estabelece que suas disposições são aplicáveis, “no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.”

Segundo Fábio Medina Osório,¹⁵⁵ essa submissão indistinta que recai sobre todos os agentes públicos, independentemente de sua categoria e posição hierárquica, possibilita a autovinculação pela autodisciplina. Para o autor,

Induvidoso que o tema da autorregulação ou autodisciplina expõe o problema da responsabilidade moral do indivíduo. Esse tipo de responsabilidade é muito positivo, já que constitui um fortalecimento dos valores éticos em uma organização. Como já se disse alhures, a autodisciplina põe de relevo a autovinculação a deveres. Talvez aí resida o fator preponderante no cumprimento das normas: a autodisciplina.

¹⁵³ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146, *apud* BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015

p.132. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

¹⁵⁴ CAMARGO Patrícia Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Corrêa de. Lei de Improbidade Administrativa Brasileira: mecanismo preventivo à boa administração pública?. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. v. 12, n. 1, p. 41-64, 2017, p. 58. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23218>. Acesso em 28 abr. 2024.

¹⁵⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 180, *apud* CAMARGO Patrícia Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Corrêa de. Lei de Improbidade Administrativa Brasileira: mecanismo preventivo à boa administração pública?. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. v. 12, n. 1, p. 41-64, 2017, p. 58-59. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23218>. Acesso em 28 abr. 2024.

Significa, pois, a disseminação universal do conceito de responsabilidade, que ao abranger todos, também demanda que todos exerçam controle sobre as ações públicas.¹⁵⁶

4.2 EFEITOS DA PUNIÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece sanções civis em relação atos de improbidade na administração pública. Como visto, essa Lei foi criada com o objetivo de regulamentar o disposto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal¹⁵⁷, que estabeleceu as sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, todas a serem impostas ao agente público ou particular que cometer atos de improbidade administrativa. Além disso, a punição não ficou restrita à esfera cível, sendo cabível também a ação no âmbito penal para os agentes ímprobos, conforme previsto no mencionado dispositivo da Carta Magna.

Com o advento da Lei 8.429, em 2 de junho de 1992 – diploma este que definiu o sistema de combate à improbidade –, e o conseqüente estabelecimento de “normas de natureza formal e material”, restou concretizado “o mandamento constitucional e retirar-lhe o aspecto meramente programático.”¹⁵⁸

Assim, conforme anota Ruy Nestor Bastos Mello¹⁵⁹ foram acrescentadas à Lei 8.429/1992, em relação àquelas definidas na Constituição Federal, as seguintes sanções: de perda de bens ou valores, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Estado e vedação ao recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Para o autor,

esse alargamento das punições, procedido pelo legislador ordinário, mostra-se plenamente regular e insere-se dentro de suas funções legiferantes. No caso, a Constituição Federal não limitou para

¹⁵⁶ CAMARGO; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 59.

¹⁵⁷ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

¹⁵⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 502.

¹⁵⁹ MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa*. Questões Práticas sobre improbidade administrativa Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, p. 184-212, 2011, p. 186. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre-questoes-praticas-miolo.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2024.

repressão aos atos de improbidade apenas as sanções estipuladas no § 4º do seu art. 37, regra esta de natureza programática. Vê-se claramente, no dispositivo constitucional, que há expressa referência à necessidade de lei para regulamentação integral da norma e para a própria definição do que vem a ser o ato de improbidade administrativa, tornando-se, assim, possível a estipulação de outras penalidades não regradas pelo constituinte originário.¹⁶⁰

As sanções destinadas aos agentes que praticam atos de improbidade administrativa estão especificadas na Lei nº 8.429/1992. Assim, caso o ato ímprobo tiver gerado, por exemplo, enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública, conforme tipos taxativos elencados nos arts. 9º a 11 da Lei de Improbidade, diferentes também serão as reprimendas e a graduação das penas, assim discriminadas no artigo 12 e seus incisos:

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:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, e em

¹⁶⁰ *Ibid.*

caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do **caput** deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.

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

§ 5º No caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do **caput** deste artigo.

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.

§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do **non bis in idem**.

§ 8º A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo.

§ 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

§ 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Para Emerson Garcia, “Identificado o bem jurídico tutelado e positivada a norma proibitiva que visa preservá-lo, é imprescindível que seja estabelecida a reprimenda em que incidirá o infrator.”¹⁶¹ Assim, a punição precisa estar em sintonia com a infração cometida, podendo variar em termos de qualidade e quantidade dependendo da gravidade do ato praticado, garantindo, desse modo, uma proporção justa. Ou seja, as sanções devem ser aplicadas com certa gradação, levando-se em

¹⁶¹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 499.

consideração o escalonamento de condutas, a gravidade do dano provocado e os benefícios financeiros obtidos, caso existam.¹⁶²

Nessa esteira, conforme previsão na LIA, verifica-se que o ato ilícito que importe em inobservância do princípio administrativo é o que se mostra como o de menor potencialidade lesiva, recebendo como tal, as sanções mais leves. Em contrapartida, os atos que importem em enriquecimento ilícito são punidos com as penas mais severas, enquanto aqueles que causam dano ao erário ocupam uma posição intermediária, assevera Garcia.¹⁶³

Seguem-se algumas considerações acerca das sanções aplicáveis na Lei de Improbidade.

4.2.1 Perda de bens

Inicialmente, cabe dizer que a perda de bens ou valores tem respaldo na Constituição Federal (art. 5º, XLVI). Especificamente em relação à improbidade, quando tais bens e valores são acrescidos de forma ilícita ao patrimônio do agente ímprobo ou de terceiro não configura sanção, mas tão somente a recondução do patrimônio do agente ao *status quo* do ato de ilicitude, mantendo incólume o seu patrimônio legítimo.¹⁶⁴ A pena imposta é intrinsecamente ligada aos atos de improbidade a ensejarem o denominado enriquecimento ilícito.

Essa punição também pode ser aplicada nas hipóteses dos atos de improbidade que causem dano ao erário. Assim, como bem posto por Emerson Garcia, “A sanção de perdas de bens encontra absoluta correspondência com a natureza do ilícito praticado, retirando do agente o bem ou o valor que, a um só tempo, representa o substrato deflagrador e o resultado do ato de improbidade.”¹⁶⁵

Ademais, segundo Ruy Mello, para que a pena seja imposta, a evolução econômica dever estar em desacordo com o rendimento habitual do agente público

¹⁶² CAMARGO Patrícia Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Corrêa de. Lei de Improbidade Administrativa Brasileira: mecanismo preventivo à boa administração pública?. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. v. 12, n. 1, p. 41-64, 2017, p. 56-57. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23218>. Acesso em 28 abr. 2024.

¹⁶³ GARCIA, *op. cit.*, p. 500.

¹⁶⁴ MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa*. Questões Práticas sobre improbidade administrativa Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, p. 184-212, 2011, p. 189-190. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2024.

¹⁶⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 525.

causador do ato ímprobo ou do terceiro que concorra ou se beneficie do ilícito, e, portanto, necessário se faz que seja devidamente comprovada. Além disso, é indispensável que haja o nexo causal entre a vantagem indevida obtida, seja do erário, seja de terceiros, e o exercício do cargo público utilizado para a prática do ato de improbidade.¹⁶⁶

Por fim, no entendimento de Emerson Garcia¹⁶⁷, quando há enriquecimento sem vinculação a uma causa lícita, mostra-se salutar que se perca o ganho obtido de forma indevida, a fim de impedir que o agente direcione suas ações para benefício pessoal, em detrimento do interesse público ao qual ele deve servir.

4.2.2 Ressarcimento do dano

Tem-se que o ressarcimento integral do dano também não tem o condão pôr fim a uma pena, já que o entendimento da jurisprudência brasileira é no sentido de que o ressarcimento deve ser valorado também tendo em conta a intensidade do dolo do agente, servindo ainda como punição à conduta¹⁶⁸. Assim, objetiva-se apenas o retorno ao estado anterior à prática do ilícito, mediante devolução do valor do prejuízo sofrido com o ato de improbidade administrativa, ao ente estatal lesado.¹⁶⁹

Impende registrar que tal punição decorre do princípio geral da seara civil de que o causador do dano tem o dever de repará-lo. Para Mello,¹⁷⁰ ao transpor para o âmbito da improbidade administrativa, faz-se necessário preencher os seus respectivos requisitos, quais sejam: a existência do dano, que tenha havido ação ou omissão dolosa, o nexo causal entre a conduta e o dano sofrido, bem como haja o dever jurídico de reparar indenizando e/ou ressarcindo os danos causados, e, por óbvio, havendo efetivamente lesão ao acervo patrimonial da Administração Pública.

¹⁶⁶ MELLO, *op. cit.*, p. 190.

¹⁶⁷ GARCIA, *op. cit.*

¹⁶⁸ Nesse sentido: “Na reparação de danos prevista no inciso II do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, deverá o julgador considerar o dano ao erário público, além da observância da reprovabilidade e do elemento volitivo de sua conduta, porquanto referida norma busca não só reparar o dano público, bem como punir a prática da conduta dolosa ou culposa perpetrada em ferimento ao dever de probidade” (STJ, REsp n. 601.935, rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 12.12.2006, DJ de 8 fev. 2007, p. 312).

¹⁶⁹ MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa*. Questões Práticas sobre improbidade administrativa Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, p. 184-212, 2011, p.190. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2024.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p.190-191.

Importante ressaltar a imprescritibilidade dessa penalidade, conforme reza a Constituição Federal¹⁷¹, além do fato de que o dano deverá ser ressarcido na sua integralidade, qualquer que seja sua natureza, assevera o mencionado autor.¹⁷²

4.2.3 Perda da função pública

Quanto à extensão da perda da função pública, tem-se que o agente público perde a investidura do cargo quando a situação jurídica que deu origem à sua nomeação ou contratação é desfeita.¹⁷³ Frise-se que esta sanção é aplicada exclusivamente ao agente público, não alcançando, portanto, o terceiro, que tenha colaborado no cometimento do ato. Todavia, para Fazzio Jr.¹⁷⁴, ultrapassado o prazo de suspensão dos direitos políticos, o condenado pode investir em cargo, emprego ou função pública, desde que atenda as condições para a admissão. Cumpre esclarecer 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”, afirma Marino Pazzaglini¹⁷⁵.

No mesmo sentido, Emerson Garcia afirma que a sanção de perda da função decorrente da “incompatibilidade entre a personalidade do agente e a gestão da coisa pública, que restou evidenciada pela prática do ato ímprobo, (...) deve extinguir

¹⁷¹ CRFB/88, art. 37, § 5o: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

¹⁷² MELLO, *op. cit.*, p. 191.

¹⁷³ FAVIN, Vanessa; NOVAKOWSKI, Jan Carlos. Lei de Improbidade Administrativa: análise sobre os atos ímprobos e os agentes públicos que os praticam. *Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea*. V. 4, n. 4, p. 182-200, 2020, p.192. Disponível em: https://www.academia.edu/100760709/Lei_De_Improbidade_Administrativa_An%C3%A1lise_Sobre_Os_Atos_%C3%8Dmprobos_e_Os_Agentes_P%C3%BAblicos_Que_Os_Praticam?rhid=28536778902&swp=rr-rw-wc-49530427. Acesso em 18 mar. 2024.

¹⁷⁴ FAZZIO JR., Waldo. Improbidade Administrativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016 *apud* FAVIN, Vanessa; NOVAKOWSKI, Jan Carlos. Lei de Improbidade Administrativa: análise sobre os atos ímprobos e os agentes públicos que os praticam. *Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea*. V. 4, n. 4, p. 182-200, 2020, p.192. Disponível em: https://www.academia.edu/100760709/Lei_De_Improbidade_Administrativa_An%C3%A1lise_Sobre_Os_Atos_%C3%8Dmprobos_e_Os_Agentes_P%C3%BAblicos_Que_Os_Praticam?rhid=28536778902&swp=rr-rw-wc-49530427. Acesso em 18 mar. 2024.

¹⁷⁵ PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2018, p.166, *apud* FAVIN, Vanessa; NOVAKOWSKI, Jan Carlos. Lei de Improbidade Administrativa: análise sobre os atos ímprobos e os agentes públicos que os praticam. *Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea*. V. 4, n. 4, p. 182-200, 2020, p.192-193. Disponível em: https://www.academia.edu/100760709/Lei_De_Improbidade_Administrativa_An%C3%A1lise_Sobre_Os_Atos_%C3%8Dmprobos_e_Os_Agentes_P%C3%BAblicos_Que_Os_Praticam?rhid=28536778902&swp=rr-rw-wc-49530427. Acesso em 18 mar. 2024.

todos os vínculos laborais existentes junto ao poder Público”¹⁷⁶. O autor também defende que “a exclusão do agente não é fator impeditivo ao seu reingresso em outra função pública, desde que esteja no pleno gozo de seus direitos políticos e obtenha êxito no procedimento seletivo”¹⁷⁷, podendo, assim, voltar à carreira no setor público.

Existe, entretanto, uma discussão no que diz respeito ao conceito de agente político, mormente à “(im)possibilidade de aplicação da Lei 8.429/1992 a determinados agentes políticos que cometem atos de improbidade caracterizados como crimes de responsabilidade”.¹⁷⁸ Esse questionamento ocorre porque a Constituição, no art. 37, §4º faz menção à lei de improbidade e nos artigos 52, I, 85, V, e 102, I, c, citam atos ímprobos, qualificando-os como crimes de responsabilidade, a ensejar uma controvérsia entre os textos constitucionais que prejudica a aplicação da Lei 8.429/92 aos agentes políticos que estão submetidos às previsões do crime de responsabilidade.¹⁷⁹

Para Ageu Florêncio da Cunha¹⁸⁰, os agentes políticos são caracterizados pelo cargo que ocupam, os quais pertencem ao nível hierárquico superior na organização da Administração Pública. Esses agentes também exercem atribuições de natureza especial, de *múnus* público e, por consequência, são responsáveis pela gestão dos recursos públicos no desempenho das respectivas atividades administrativas, “não se levando em consideração o sujeito que ocupa o cargo, mas, sim, o cargo que é ocupado, sendo este de natureza especial, em regra, determinada pela própria Carta Magna do ordenamento jurídico”,¹⁸¹ refletindo, assim, o dever legal de atuar com a máxima probidade na prática de suas ações.

¹⁷⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 556

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 558.

¹⁷⁸ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual*. 6. ed. São Paulo: Método, 2017, p.46.

¹⁷⁹ FAVIN, Vanessa; NOVAKOWSKI, Jan Carlos. Lei de Improbidade Administrativa: análise sobre os atos ímprobos e os agentes públicos que os praticam. *Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea*. V. 4, n. 4, p. 182-200, 2020, p.184. Disponível em: https://www.academia.edu/100760709/Lei_De_Improbidade_Administrativa_An%C3%A1lise_Sobre_Os_Atos_%C3%8Dmprobos_e_Os_Agentes_P%C3%BAblicos_Que_Os_Praticam?rhid=28536778902&swp=rr-rw-wc-49530427. Acesso em 18 mar. 2024.

¹⁸⁰ CUNHA, Ageu Florêncio da. *A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos*. Questões Prática sobre improbidade administrativa. Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, DF, 2011, p. 128. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>. Acesso em 5 abr. 2024.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 124-125.

Tem-se, portanto, que todo e qualquer agente político, sendo este uma espécie do gênero agente público, está submetido aos ditames da Lei n. 8.429/1992.

Ainda no entendimento de Florêncio da Cunha, não há impedimento para que o agente político seja punido na seara civil e, também, na penal, já que se trata de competências distintas. Conforme leciona Alexandre de Moraes,¹⁸²

a natureza civil dos atos de improbidade administrativa decorre da redação constitucional, que é bastante clara ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Portanto, o agente público que, utilizando-se de seu cargo, apropria-se ilicitamente de dinheiro público responderá, nos termos do art. 9º da Lei n. 8.429/1992, por ato de improbidade, sem prejuízo da responsabilidade penal por crime contra a administração, prevista no Código Penal ou na legislação penal especial.

Como visto, a perda da função pública significa a efetiva punição ao agente público – tal como definido no art. 2º da Lei 8.429/1992¹⁸³ –, que praticou ou tenha contribuído para um ato ímprobo. Sobre essa temática, observa-se uma controvérsia, por exemplo, entre as 1ª a 2ª Turma do STJ. Esta possui jurisprudência¹⁸⁴ pacificada de que a sanção alcança função diferente daquela que o agente ocupava por ocasião do ato ímprobo. Aquela, ao contrário,¹⁸⁵ não admite que

¹⁸² MORAES, Alexandre de. Direito constitucional administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, p. 320 *apud* CUNHA, Ageu Florêncio da. *A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos*. Questões Práticas sobre improbidade administrativa. Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, DF, p. 122-139, 2011, p. 128. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>. Acesso em 5 abr. 2024.

¹⁸³ “Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.”

¹⁸⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso Especial nº 1.297.021/PR. Administrativo e processual civil. Ação Civil Pública. Improbidade administrativa. Policial rodoviário Federal. Cobrança de propina. Prequestionamento ausente: Súmula 211/STJ. Prova emprestada. Esfera penal. Possibilidade. Existência dos fatos. Modificação de premissa inviável. Súmula 7/STJ. Ausência de fundamentação não configurada. Perda da função pública. Art. 12 da lei 8.429/1992. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Súmula 7/STJ. Relatora: Min. Eliana Calmon, 12 de novembro de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102922045&dt_publicacao=20/11/2013. Acesso em: 30 abr. 2024.

¹⁸⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.424.550/SP. Administrativo. Recurso especial. Improbidade. Vícios de integração não configurados. Julgamento antecipado da lide. Súmula 7/STJ. Agentes políticos. Submissão à lei 8.429/92. Contratação de pessoal sem a realização de concurso público. Ausência de motivos suficientes a legitimar a exceção. Dolo genérico configurado. Readequação da sanção imposta. Possibilidade. Princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 22 de novembro de 2016. Disponível em:

a sanção seja aplicada à função distinta daquela exercida pelo agente público quando praticado o ato de improbidade administrativa.

Não obstante a alteração da LIA, pela Lei nº 14.230/21, incluindo o §1º do artigo 12, ao prever que a sanção de perda de função pública “[...] atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração”, recentemente, a Suprema Corte decidiu pela manutenção da perda de função do agente em cargo diverso, ao julgar o AgRE 1.466.468/RS, *in verbis*:

“EMENTA: AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SANÇÃO DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA.** CARGO DIVERSO. LEI N. 8.429/1992. EFEITOS JURÍDICOS E APLICAÇÃO AO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICOPROBATÓRIO E DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL: SÚMULAS NS. 279, 282, 356 E 636 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. AGRADO REGIMENTAL DESPROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão da Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 1º.3.2024 a 8.3.2024.

(...) Assinala que “*não se discute esse fato da demissão de cargo diverso daquele onde outrora praticado ato de improbidade (e, portanto, não há qualquer pertinência ou necessidade de revisá-lo); o que se discute é somente a consequência jurídica desse fato incontroverso: é saber (i) se a sanção da ‘perda da função pública’ está restrita ao cargo/função dentro do qual foi praticado o ato ímprobo (como defende a aqui agravante e alguns votos favoráveis no decorrer do processo) ou (ii) se é possível estender os efeitos daquela sanção para atingir cargo diverso daquele (como concluíram os v. acórdão recorridos ser possível contra a ora agravante*” (fl. 17, e-doc. 63).

Alega que, “*tendo em vista que a sentença – como previsto na Constituição Federal – condenou a ora recorrente à ‘perda da função pública’ (utilizando a preposição ‘da’, isto é, a união da preposição ‘de’ com o artigo definido ‘a’) aquele decisum, naturalmente, estava se referindo a uma função pública específica, que só pode ser, obviamente, a função pública que deu ensejo à ação civil pública*

(aquela desempenhada na Câmara de Vereadores de Cândido Godói), até porque as decisões não fazem qualquer referência a cargo diverso, notadamente ao cargo de DIANE de Secretária de Diligências no MPRS” (sic, fl. 20, e-doc. 63). (...)

V O T O A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

(...) 5. No voto condutor do acórdão do Superior Tribunal de Justiça, o Ministro Relator Sérgio Kukina deu provimento ao agravo interno do Ministério Público Federal, “para reformar a decisão de fls. 706/712 e, em desdobramento, negar provimento ao recurso em mandado de segurança” (fl. 12, e-doc. 31), com fundamento na legislação vigente sobre improbidade administrativa:

“No caso concreto, como afirmado na decisão impugnada, embora este Relator perfilhe entendimento pessoal no sentido de que a perda da função alcança o posto público que o condenado ímprobo esteja a ocupar ao tempo do cumprimento da sentença, conforme pretendido pelo Parquet federal, cabe assinalar que a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça vinha, reiteradamente, decidindo que a sanção de perda da função pública de que cuida o art. 12 da Lei 8.429/1992 não poderia atingir cargo público diverso daquele ocupado pelo agente por ocasião da prática ímproba. (...)

Sucedem, porém, que a Primeira Seção desta Corte, ao julgar os EREsp 1.701.967/RS, em 9/9/2020, pôs fim à divergência até então existente entre as Primeira e Segunda Turmas, adotando compreensão mais elástica sobre o tema, qual seja, no sentido de que a perda da função pública, indicada no art. 12 da Lei 8.429/1992, deve alcançar o cargo ocupado pelo condenado ao tempo do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial. (...) Nesse contexto, tendo em vista o posicionamento posteriormente adotado pela Primeira Seção, tenho que deva ser acolhida a irrisignação do Parquet federal” (fls. 8- 12, e-doc. 31).

(...) Na espécie em exame, não se demonstra ser necessário aguardar o julgamento de mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.236/DF, pois a controvérsia sobre a **perda da função pública em razão de atos de improbidade administrativa** foi decidida com fundamento na aplicação temporal da legislação infraconstitucional e considerando-se a situação fática demonstrada neste processo, iniciado em 30.11.2017 (fl. 2, e-doc. 1).

Nos termos da al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República, o recurso extraordinário não é o instrumento processual adequado para resolver divergência de interpretação e aplicação da legislação infraconstitucional por outros órgãos judiciários ou para analisar fato novo referente a conflito temporal de leis.

Pela fundamentação exposta, demonstram-se haver óbices jurídicos suficientes para a negativa de provimento do recurso extraordinário.

10. Os argumentos da agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.

11. Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão da Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, negar

provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora.¹⁸⁶ (grifos nossos).

Ultimando, importante ressaltar que em decisão nos autos da ADI nº 7.236/DF¹⁸⁷, do relator Ministro Alexandre de Moraes, restou deferida a suspensão da eficácia do §1º do artigo 12 da Lei de Improbidade, por se entender que a defesa da probidade administrativa obriga a perda da função pública, mesmo em se tratando de cargo diverso do ocupado no momento da condenação. Na decisão cautelar, o Ministro destacou que tal dispositivo pode vir a isentar alguns agentes da punição, em razão da assunção de outra função, ou mesmo se o julgamento da causa demorar. Assim, enquanto vigorar a suspensão, a função a ser extinta é aquela que o agente estiver ocupando no momento atual, ainda que sem nenhum vínculo com o ato de improbidade praticado, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

4.2.4 Suspensão dos direitos políticos

Tal penalidade está prevista tanto na Lei de Improbidade quanto na Constituição Federal, nesta última, conforme disposto no art. 37, § 4º, bem como no art. 15, V,¹⁸⁸ os quais fazem clara referência à improbidade administrativa e à consequente suspensão de direitos políticos para os condenados pela prática de ato ímprobo. Ressalte-se que essa sanção pode ser aplicada ao agente público e,

¹⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1466468 / RS. Processual civil e administrativo. Improbidade administrativa. Sanção de perda da função pública. Cargo diverso. Lei n. 8.429/1992. Efeitos jurídicos e aplicação ao caso concreto. Ausência de prequestionamento. Reexame do conjunto fático-probatório e da legislação infraconstitucional: Súmulas ns. 279, 282, 356 e 636 do Supremo Tribunal Federal. Ausência de ofensa constitucional direta. Agravo regimental desprovido. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 08 de março de 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur498379/false>. Acesso em: 02 mai. 2024.

¹⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236/DF. Direito administrativo e outras matérias de direito público. Controle de constitucionalidade. Direito administrativo e outras Matérias de direito público. Atos administrativos Improbidade Administrativa, direito processual civil e do trabalho. “DEFERIR PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, para CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME ao artigo 23-C, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa”. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 02 mai. 2024.

¹⁸⁸ CF/88: Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: (...) V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

também, ao particular, e seus efeitos só serão surtidos após o trânsito em julgado da respectiva ação cível.

Em decorrência dessa penalidade, todos os direitos políticos – nas dimensões ativa e passiva – sofrerão interdição temporária, tendo em vista que o

sujeito condenado por ato de improbidade fica privado, durante o lapso de tempo definido pelo juiz conforme balizas elencadas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992, da possibilidade de votar, ser votado, bem como de exercer direitos que exijam a condição plena de cidadão, tais como propor ação popular, concorrer a cargo público ou exercê-lo, entre outros.¹⁸⁹

Assim, ao ter suspensos os direitos políticos em decorrência do ato de improbidade administrativa, resta ao indivíduo tão somente a sua cidadania social. Registre-se, todavia, que o tempo duração da suspensão dependerá da gravidade do ato e da pena imposta pelo magistrado, que pode ser de até 14 (catorze) anos, conforme discriminado nos incisos I e II, do art. 12, da Lei 8.429/1992.

Entretanto, com a nova redação da LIA, modificada pela Lei nº 14.230/2021, tem-se que a pena de suspensão dos direitos políticos foi retirada da lista relativa às sanções previstas para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, como se vê no art. 12, III, da Lei 8.429/1992.

Outra inovação trazida pela nova Lei, diz respeito à contagem de prazo da pena de suspensão dos direitos políticos, que incluiu o §10 ao art. 12 com a seguinte redação: “Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.” A doutrina, porém, aponta uma incongruência com o que determina o próprio §9º do mesmo dispositivo, que traz expresso que as sanções somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.¹⁹⁰

¹⁸⁹ MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa*. Questões Práticas sobre improbidade administrativa Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, p. 184-212, 2011, p. 196-197. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>. Acesso em 5 abr. 2024.

¹⁹⁰ AMADO, Marcela do Amaral Barreto de Jesus; LIMA, Rodrigo Silva de. *Estudos preliminares sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa – Parte 2*. Estudo Preliminar, MPRJ, jan. 2022, p.8. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/estudopreliminarovalia_parte2\(1\).pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/estudopreliminarovalia_parte2(1).pdf). Acesso em 04 mai. 2024.

Nessa esteira, questiona-se ainda a constitucionalidade do § 10º do art. 12, da Lei 8.429/92, visto que vai de encontro ao art. 14, §9º da CRFB/88¹⁹¹, bem como se observa grave ofensa ao artigo 37, § 4º, e art. 15, inciso V, ambos da Carta Magna, ao consentir em reduzir a efetividade da punição de suspensão de direitos políticos, ao diminuí-la através da inelegibilidade.¹⁹²

4.2.5 Multa civil e proibição de contratar com o Poder Público

Constatado o ato de improbidade administrativa, é de se impor a aplicação da multa civil de forma gradativa, como previsto na Lei de Improbidade Administrativa, a qual deverá contar com a cautela do julgador, bem como a sua regular fundamentação. Frise-se que a multa civil, prevista na Lei n. 8.429/1992, assenta penalidade de natureza pecuniária, que gera para o agente ímprobo o dever de pagar o valor a ser apurado de acordo com a natureza do ato ilícito praticado.¹⁹³

No conceito de Ruy Nestor Bastos Mello,¹⁹⁴ a multa possui estrita natureza de sanção civil, razão pela qual pode ser exigida, até o limite da herança, aos sucessores do agente condenado pelo ato de improbidade, visto que não tem caráter indenizatório nem de ressarcimento. O objetivo da multa consiste em punir o infrator de modo a desencorajar a prática de atos de improbidade por outros agentes, prevenindo, dessa forma, novas ocorrências no âmbito da Administração Pública. Daí, ter por objeto o estabelecimento de valor como sanção pura e simples.

Com a nova redação da LIA, alterada pela Lei nº 14.230/2021, a multa pode ser “no valor do acréscimo patrimonial ilícito, em relação às infrações tipificadas no art. 9º; equivalente ao valor do dano, no caso de violação ao estabelecido no art. 10,

¹⁹¹ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 mai. 2024

¹⁹² AMADO, Marcela do Amaral Barreto de Jesus; LIMA, Rodrigo Silva de. *Estudos preliminares sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa* – Parte 2. Estudo Preliminar, MPRJ, jan. 2022, p. 9. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/estudopreliminarovalia_parte2\(1\).pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/estudopreliminarovalia_parte2(1).pdf). Acesso em 04 mai. 2024

¹⁹³ MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa*. Questões Práticas sobre improbidade administrativa Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, p. 184-212, 2011, p. 197. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre-questoes-praticas-miolo.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2024.

¹⁹⁴ *Ibid.*

ou pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente”, quando desrespeitado o art. 11, através de ação ou omissão dolosa caracterizada por uma ou mais condutas elencadas em seus respectivos incisos e parágrafos.

Sobre o instituto da multa, Emerson Garcia¹⁹⁵ nos ensina que

[...] a multa cominada aos distintos atos de improbidade, longe de ser arbitrária, busca preservar uma correlação com certos referenciais considerados relevantes: (a) no enriquecimento ilícito, o montante do proveito obtido, (b) no dano ao patrimônio público, o montante do prejuízo causado, e (c) na violação aos princípios, a remuneração recebida. Em todos os casos, o objetivo parece ser reduzir a esfera jurídica do ímprobo justamente naquele aspecto que ocupa o ponto central de sua ação. Especificamente em relação à violação aos princípios regentes da atividade estatal, penaliza-se o ímprobo em múltiplos da remuneração recebida, junto ao sujeito passivo do ato de improbidade, como contraprestação pelo correto exercício do seu mister.

Já as punições relativas à “proibição de contratar com Poder Público e de proibição de receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário”, conforme discriminadas no Capítulo das Penas, da nova Lei de Improbidade, visam obstar a realização de negócios jurídicos entre a Administração Pública e pessoa cuja conduta não tenha respeitado o princípio da moralidade, agindo na contramão dos interesses públicos.¹⁹⁶

Tais sanções podem estender-se por 14 (catorze), 12 (doze) ou 4 (quatro) anos, conforme a gravidade do ato ímprobo, abrangidas, respectivamente, nas hipóteses das infrações tipificadas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Com a nova redação, restou afastada da Lei 8.429/1992 a fixação de prazo mínimo para a aplicação das penalidades dos atos de improbidade.

Note-se que a vedação de contratação daquele que tenha praticado ato de improbidade é extensiva a todas as esferas do Poder Público, incluindo a Administração direta e indireta de quaisquer entes da federação do país.¹⁹⁷ Por ser

¹⁹⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 581.

¹⁹⁶ MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa*. Questões Práticas sobre improbidade administrativa Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, p. 184-212, 2011, p. 198. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2024.

¹⁹⁷ *Ibid.*

de caráter pessoal, a sanção não fica restrita aos negócios atrelados à entidade lesada pelo ato ímprobo, uma vez que a proibição resultante da condenação do indivíduo abarca todos os órgãos e entidades que integram a Administração Pública. Como consequência de tal sanção, o recebimento de incentivos creditícios, como por exemplo, empréstimos e financiamentos público, também ficam vedados.

No que se refere à proibição ao recebimento de benefícios fiscais, a mencionada regra aplica-se apenas quando houver “uma relação direta entre o agente ímprobo e o Poder Público e exija o atendimento de condições e requisitos especiais.”¹⁹⁸

Com efeito, verifica-se que o legislador ao estender as proibições à pessoa jurídica da qual o agente ímprobo seja sócio majoritário, procurou evitar que houvesse algum tipo de manipulação nas condenações de improbidade, de modo a permitir o alcance da empresa controlada pelo agente acusado de prática do ato de improbidade. Cumpre destacar que a aplicação da sanção prevista da Lei de Improbidade é possível inclusive em face de pessoa jurídica que tenha se utilizado de simulação ou fraude, ainda que se trate de sócio minoritário ou mesmo oculto, assinala o autor.¹⁹⁹

4.3 O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Há, segundo José dos Santos Carvalho Filho²⁰⁰, uma divergência na doutrina sobre o conceito de *prescrição*, já que para alguns autores tal instituto recai sobre o *titular do direito* e, para outros, sobre a *ação*. Nesse diapasão, tem-se que o “direito já existe”, e também a pretensão de tutelá-lo quando hostilizado por algum fato violador ou ameaçador de violação. Contudo, ao deixar de manifestar “a pretensão em determinado lapso de tempo conduz diretamente à sua extinção e

¹⁹⁸ MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa*. Questões Práticas sobre improbidade administrativa Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, p. 184-212, 2011, p. 198. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2024.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. 2019, p. 7. *E-book*. Disponível em: <Minha Biblioteca, (3rd edição). Grupo GEN, 2019>. Acesso em 06 mai. 2024.

indiretamente à perda do próprio direito, ficando este sem a possibilidade de proteção por falta da ação judicial.”²⁰¹

Por seu turno, Emerson Garcia anota que a prescrição acarretará “que a inércia e o decurso do lapso legal impeçam que o interessado venha a exercer seu direito, atuando como fator punitivo da negligência e assegurador da estabilidade nas relações sociais”²⁰²

Não obstante a necessidade de se combater a improbidade, já que tal comportamento afronta a Administração Pública, colocando em risco a integridade do Estado, fato é que não se pode conceder ao titular do direito o benefício da eternidade, haja vista “o princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas” assevera José Carvalho Filho.²⁰³

O referido autor leciona no seguinte sentido:

Em decorrência, a pretensão punitiva de que é titular o Estado, fundada em seu direito subjetivo de não sofrer agressões provenientes de comportamentos ímprobos, também está sujeita a ser exercida em determinado prazo. A Constituição contemplou essa possibilidade no art. 37, § 5º, e a Lei nº 8.429/1992, em sua função regulamentadora, fixou os prazos prescricionais no art. 23 [...] Se a Administração quedar inerte no que concerne ao exercício de sua pretensão, consumir-se-á a prescrição e ficará ela impedida de obter o alvo de sua pretensão, qual seja, a incidência da sanção de improbidade. É o mesmo que dizer que nesse caso a conduta de improbidade resultou impune.²⁰⁴

Importante destacar que para a hipótese de improbidade que causar prejuízo ao erário, a pretensão do ente lesado é imprescritível, já que o ressarcimento do dano (material ou moral), poderá ser perseguido a qualquer tempo, conforme previsão contida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, como já aqui visto. Frise-se, todavia, que tal imprescritibilidade constitui uma exceção ao sistema geral.

Cabe registrar, contudo, que a Lei nº 14.230/2021 extinguiu o impedimento quanto a fluência do prazo quinquenal previsto na redação originária do inciso I do art. 23 da LIA, que fixava o prazo de prescrição de 5 (cinco) anos para aplicação das

²⁰¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa* - Prescrição e outros prazos extintivos. 2019, p. 7. *E-book*. Disponível em: <Minha Biblioteca, (3rd edição). Grupo GEN, 2019>. Acesso em 06 mai. 2024.

²⁰² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011. p. 620.

²⁰³ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 104.

²⁰⁴ *Ibid.*

sanções de improbidade, que começa a correr somente após o término do exercício do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança, em se tratando de vínculos temporários e/ou precários dos agentes com o Poder Público, enfatizam Daniel Neves e Rafael Oliveira²⁰⁵. Para os autores, nos casos de ocupantes de cargos efetivos ou empregos na Administração Pública, a previsão contida naquele dispositivo, inciso II, era de que o prazo prescricional das sanções seria o mesmo estabelecido em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.²⁰⁶

Na nova configuração da LIA, o art. 23 passou a ter a seguinte redação: “A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência”.

Há divergência doutrinária no que diz respeito a essa alteração. Segundo Marcio Berto,²⁰⁷ não obstante a majoração do prazo prescricional para oito anos, o novo texto previu que o termo inicial da contagem terá início a partir da ocorrência do fato ou, quando se tratar de infrações permanentes, do dia em que tenha cessado a permanência, o que é vantajoso para o acusado, tendo em vista a dificuldade de responsabilização enquanto estiver no exercício do cargo.

De outro modo, Daniel Neves e Rafael Oliveira²⁰⁸ defendem que a alteração feita pelo legislador uniformizando o prazo prescricional era necessária, para que as penalidades fossem aplicadas a todos os que praticarem atos ímprobos, “independentemente do *status* do acusado”, deixando o juiz responsável por “proceder à dosimetria das sanções no caso concreto”, já que no entendimento dos autores, a Lei nº 8.429/1992, em sua versão originária, no tocante aos ditames do art. 23, “era confusa e repleta de lacunas” causando insegurança jurídica, além de

²⁰⁵NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. 2021, p.130. *E-book*. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2021. Acesso em 6 de mai. 2024.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷OLIVEIRA, Márcio Berto Alexandrino de. Breves comentários sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 22, n. 253, p. 53-66. mar. 2022, p. 58. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E52160/104812/breves-comentarios-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa?origin=search>. Acesso em 15 abr. 2024.

²⁰⁸ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. 2021, p. 131. *E-book*. Disponível em: <Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2021>. Acesso em 6 de mai. 2024.

colocar em risco a efetividade das sanções impostas pelos atos de improbidade administrativa.

Para além disso, tal unificação facilita a aplicação da norma, evitando questionamentos quanto aos prazos que não foram definidos de maneira clara e objetiva. Assim, “o prazo único de prescrição demonstra a importância de repressão do ato de improbidade, grave pela sua própria essência, independentemente do infrator.”, assinalam os autores.²⁰⁹

Ademais, quanto às dúvidas suscitadas acerca da aplicação do prazo prescricional dos processos em trâmite, tem-se que com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal decidiu no sentido da irretroatividade do novo regime prescricional, sendo que os novos marcos de tempo e a prescrição intercorrente deverão se aplicados a partir da publicação da nova lei, conforme Tema nº 1.199, *in verbis*: “O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.”²¹⁰

²⁰⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. 2021, p. 132. E-book. Disponível em: <Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2021>. Acesso em 6 de mai. 2024.

²¹⁰ COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. *Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21*. 2023, p.249. *E-book*. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Grupo Almedina, 2023. Acesso em 6 mai. 2024.

CAPÍTULO V – O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC) NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Acordo de Não Persecução Civil (ANPC), segundo Marne Figueiredo e Joilson Vasconcelos,²¹¹ tem o objetivo de evitar o início de um processo civil por improbidade administrativa, desde que o responsável pela conduta atenda a certas condições estabelecidas, visando acelerar a reparação dos danos causados à Administração Pública.

Frise-se, porém, que o revogado art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/1992, proibia expressamente a celebração de acordo, transação ou conciliação quando a matéria em questão se referia à improbidade, e nesse sentido era firme o STJ²¹². Isso porque a solução acordada era vista com certa desconfiança, atrelada muitas vezes a um sentimento de impunidade, havendo o entendimento de que a atenuação das penalidades não garantiria uma proteção adequada para a Administração Pública, como se depreende da leitura de Figueiredo e Vasconcelos.²¹³

Assim, diante da impossibilidade de realização de acordo, várias oportunidades foram perdidas no sentido de recompor o prejuízo ao Erário, bem como de colaboração probatória para apontar agentes públicos e particulares diretamente envolvidos com atos de corrupção, com vistas à consequente punição daqueles que praticaram atos ímprobos, segundo Valter Farid Antônio Junior²¹⁴. Em

²¹¹ FIGUEIREDO, Marne; VASCONCELOS, Joilson. Reflexos jurídicos, políticos e sociais com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*. São Paulo, v.8.n.06., p. 883-900, jun. 2022, p. 892. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5956>. Acesso em: 7 mai. 2024.

²¹² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Recurso Especial nº 1.217.554/SP*. Processual civil e administrativo. Ação de ressarcimento de danos. Improbidade administrativa. Acordo entre as partes. Vedação. ART. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992. Microssistema de tutela coletiva. Aplicação subsidiária do código de processo civil. Inviabilidade de extinção com base no ART. 267, VIII, DO CPC. Nomenclatura da ação. Fundamentação. "(...) 4. Na forma da jurisprudência do STJ, "tratando-se de ação de improbidade administrativa, cujo interesse público tutelado é de natureza indisponível, o acordo entre a municipalidade (autor) e os particulares (réus) não tem o condão de conduzir à extinção do feito, porque aplicável as disposições da Lei 8.429/1992, normal especial que veda expressamente a possibilidade de transação, acordo ou conciliação nos processos que tramitam sob a sua égide (art. 17, § 1º, da LIA)". Relatora: Min. Eliana Calmon, 15 de agosto de 2013. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001847486&dt_publicacao=22/08/2013. Acesso em: 02 mai. 2024.

²¹³ FIGUEIREDO, *op. cit.*

²¹⁴ ANTONIO JR., Valter Farid. Consensualidade em matéria de improbidade administrativa e o acordo de não persecução civil: breves considerações sobre o artigo 17-B da Lei nº 8.429/1992. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 230-

decorrência dessa norma proibitiva acerca da autocomposição, conforme previsão legal, tanto o Ministério Público quanto a Fazenda Pública ficavam obrigados a enfrentar a exaustiva judicialização das demandas.

Entretanto, para Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis²¹⁵

O modelo tradicional de tutela prioritariamente repressiva e jurisdicional do patrimônio público levado a efeito pelo Ministério Público, sob a égide da Lei de Improbidade Administrativa, embora impulsionado, até muito recentemente, pela inflexibilidade do princípio da obrigatoriedade e pela ausência de meios alternativos de resolução de conflitos sancionador, é manifesto e empiricamente ineficaz, gerador do que nominamos *Crise da Justiça*.

Destarte, após diversas modificações normativas relativas ao tema, sobretudo, da entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019 – conhecida como “Pacote Anticrime”) –, que em seu artigo 6º²¹⁶ estabeleceu nova redação ao artigo 17, §1º da LIA, de modo a autorizar, expressamente, a celebração de acordo de não persecução civil e, ainda, posteriormente, a inclusão do artigo 17-B na Lei nº 8.429/1992²¹⁷, alterada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, consolidou definitivamente o instituto do Acordo de Não Persecução Civil (ANPC).²¹⁸

Para Mazieiro Wanis, o ANPC, a ser pactuado entre o Ministério Público e os agentes e beneficiários do ato de improbidade, e que tem por objetivo a respectiva responsabilização, traduz-se numa forma “alternativa à tradicionalmente ineficaz judicialização da pretensão sancionadora”.²¹⁹

231. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024.

²¹⁵ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A “crise da justiça” para a responsabilização por atos de improbidade administrativa e o Acordo de Não Persecução Civil como instrumento normativo de tutela do patrimônio público pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 86, p. 149-173, out./dez. 2022. p.150.

²¹⁶ Art. 6º A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) § 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução civil, nos termos desta Lei.

²¹⁷ Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil (...). Lei 8.429/1992

²¹⁸ ANTONIO JR., Valter Farid. Consensualidade em matéria de improbidade administrativa e o acordo de não persecução civil: breves considerações sobre o artigo 17-B da Lei nº 8.429/1992. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p.231. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024.

²¹⁹ WANIS, *op. cit.*

Os requisitos estabelecidos pela Lei 14.230/2021 para o Acordo de Não Persecução Civil estão regulamentados no artigo 17-B da mencionada legislação, *in verbis*:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

I - o integral ressarcimento do dano; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

No que se refere a esse novo instituto, a sua efetiva aplicabilidade é evidenciada pelas decisões judiciais de homologação de ANPC já existentes, merecendo destaque a do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do AgrREsp nº 1.314.581/SP, conforme a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ACORDO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DO AJUSTE. ART. 17, §1º, DA LEI Nº 8.429/1992, COM REDAÇÃO ALTERADA PELA LEI Nº 13.964/2019. 1. Trata-se de possibilidade, ou não, de homologação judicial de acordo no âmbito de ação de improbidade administrativa em fase recursal. 2. A Lei nº 13.964/2019, de 24 de dezembro de 2019, alterou o §1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, o qual passou a prever a possibilidade de acordo de não persecução cível no âmbito da ação de improbidade administrativa. 3. No caso dos autos, as partes objetivam a homologação judicial de acordo no bojo do presente agravo em recurso especial, o qual não foi conhecido, por maioria, por esta e. Primeira Turma, mantendo-se o acórdão proferido pelo TJSP que condenou o recorrente à modalidade culposa do art. 10 da LIA, em razão de conduta omissiva consubstanciada pelo não cumprimento de ordem judicial que lhe fora emitida para o fornecimento ao paciente do medicamento destinado ao tratamento de deficiência coronária grave, o qual veio a falecer em decorrência de infarto agudo de miocárdio, ensejando, por conseguinte, dano ao erário, no montante de R\$50.000,00, devido à condenação do

Município por danos morais em ação indenizatória. 4. O Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo deliberou, por unanimidade, pela homologação do Termo de Acordo de Não Persecução Cível firmado entre a Promotoria de Justiça do Município de Votuporanga e o ora agravante, nos termos das Resoluções nº 1.193/2020 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo e nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, tendo em vista a conduta culposa praticada pelo ora recorrente, bem como a reparação do dano ao Município. 5. Nessa linha de percepção, o Ministério Público Federal manifestou-se favoravelmente à homologação judicial do acordo em apreço asseverando que: “Realmente, resta consignado no ajuste que apesar de ter causado danos ao erário, o ato de improbidade em questão foi praticado na modalidade culposa, tendo o Agravante se comprometido a reparar integralmente o Município no valor atualizado de R\$91.079.91 (noventa e um mil setenta e nove reais e noventa e um centavos), além de concordar com a aplicação da pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos (e-STJ nº 998/1005). Em suma, os termos do ajuste não distanciam muito da condenação originária (e-STJ 691), revelando adequação para ambas as partes. Resta a toda evidência, portanto, que a transação celebrada entre o Agravante e o Agravado induz à extinção do feito na forma do art. 487, III, “b”, do CPC” (e-STJ fls. 1.036-1.037). 6. Dessa forma, tendo em vista a homologação do acordo pelo Conselho Superior do MPSP, a conduta culposa praticada pelo ora recorrente, bem como a reparação do dano ao Município de Votuporanga, além da manifestação favorável do Ministério Público Federal à homologação judicial do acordo, tem-se que a transação deve ser homologada, ensejando, por conseguinte, a extinção do feito, com resolução de mérito, com supedâneo no art. 487, III, “b”, do CPC/2015. 7. Homologo o acordo e julgo prejudicado o agravo em recurso especial. (STJ. ARESPP nº 1.314.581/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, j. 23.02.2022).

Outro aspecto importante diz respeito à legitimidade ativa para propor o ANPC, já que antes da alteração da LIA, promovida Lei 14.230/2021, a ação de improbidade poderia ser proposta tanto pelo Ministério Público quanto pela pessoa jurídica interessada, conforme previsão do antigo texto do art. 17 da Lei 8.429/1992. A nova Lei, contudo, concedeu atribuição privativa ao Ministério Público para promover a responsabilização por ato de improbidade administrativa, conforme redação dada ao art. 17 *caput* e, também, ao art. 17-B, este, com referência ao Acordo de Não Persecução Civil.

Ao analisar tal fenômeno, Figueiredo e Vasconcelos, afirmam que “tal restrição terá como consequência a diminuição do alcance do Poder Punitivo do

Estado, justamente em decorrência da incumbência exclusiva do Ministério Público ao denunciar casos de improbidade.”²²⁰

Tem-se, portanto, que logo após a entrada em vigor dessa norma, o Ministro Alexandre de Moraes deferiu liminarmente, no julgamento das ADIns n. 7042/DF e 7043/DF,²²¹ o restabelecimento da legitimidade concorrente da pessoa jurídica lesada para em casos de improbidade administrativa, visto que o parágrafo 1º, do artigo 129, da Constituição de 1988, determina que a legitimidade do Ministério Público para ações civis é concorrente e não exclusiva, especialmente em razão da legitimidade quanto ao ressarcimento.

A medida cautelar foi confirmada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, que assim decidiu no julgamento das ADIns 7042/DF e 7043/DF, *in verbis*:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, julgaram parcialmente procedente os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer

²²⁰ FIGUEIREDO, Marne; VASCONCELOS, Joilson. Reflexos jurídicos, políticos e sociais com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*. São Paulo, v.8.n.06., p. 883-900, jun. 2022., p. 888. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5956>. Acesso em: 7 mai. 2024.

²²¹A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAPE (ADI 7042) e a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais - ANAFE (ADI 7043) ajuizaram as respectivas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar. A liminar foi concedida nos seguintes termos, conforme decisão do Min. Alexandre de Moraes, em 17 de fevereiro de 2022: "(...) DEFIRO PARCIALMENTE A CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para, até julgamento final de mérito: (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 8.429/92, 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. Publique-se." Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 14 mar. 2024.

atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021; e, em consequência, declararam a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, nos termos de seus votos.²²²

Além disso, tendo em vista a exclusão da conduta culposa do agente para configuração de ato de improbidade administrativa, em conformidade com a novel legislação, o Acordo de Não Persecução Civil somente é admitido quando tratar de “conduta dolosa de ato de improbidade, observando-se os novos parâmetros de prescrição, *ex nunc*, na medida em que o STF, em sede de repercussão geral (Tema 1.199)²²³, portanto de forma vinculante, resolveu tais questões”, salienta Humberto Dalla Bernardina de Pinho.²²⁴

Para o autor²²⁵, apesar de a Lei nº 14.230/21 ter aprimorado o instituto e, por consequência, conferido maior consistência ao sistema jurídico, trouxe à lume alguns questionamentos, assim como o texto deixou de regulamentar aspectos

²²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF*. Constitucional e administrativo. Constitucionalização de regras rígidas de regência da Administração pública, proteção ao patrimônio Público e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CF. Vedação à exclusividade do Ministério Público para propositura da ação por ato de improbidade administrativa e do acordo de não persecução civil (CF, artigo 129, §1º). Legitimidade concorrente e disjuntiva entre fazenda pública e ministério público. Vedação à obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público. Ação parcialmente procedente. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 22 abr. 2024.

²²³ DIREITO ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO; PRESCRIÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL – DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. Nova Lei de Improbidade Administrativa e eficácia temporal - ARE 843989/PR (Tema 1.199 RG). Tese fixada: “É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa —, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.” Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 14 mar. 2024.

²²⁴ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Acordo de não persecução cível na nova sistemática da lei de improbidade administrativa: exame das alterações impostas pela lei nº 14.230/21 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro. Ano 17. V. 24. n. 1., p. 181-204, Jan.-Abr. 2023, p. 191. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/72244>. Acesso em: 14 mar. 2024.

²²⁵ *Ibid.* p. 202.

importantes. Visto de outra perspectiva, ao decidir não exaurir a matéria, o legislador permite que o Conselho Nacional do Ministério Público preencha essas lacunas e crie as condições necessárias para implementar o instituto, além de permitir sua eventual combinação com outras ferramentas para chegar a um consenso.

CONCLUSÃO

O propósito deste trabalho consistiu em analisar a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) à luz das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, que promoveu significativos impactos no sistema jurídico brasileiro, especialmente no que se refere à extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa.

Depreende-se do presente estudo, que a exclusão da modalidade culposa na LIA, pelo legislador reformista, foi fundamentada em extensos debates doutrinários sobre o assunto. Essa discussão surgiu logo após a Lei Federal nº 8.429/1992 ter sido sancionada, especialmente no que se refere ao art. 10 da referida lei (ato de improbidade que causa prejuízo ao erário), e que gerou diversos entendimentos jurisprudenciais relacionados ao tema em questão.

Outro aspecto abordado diz respeito à necessidade de conduta dolosa por parte do agente público. De acordo com a atualização da Lei nº 8.429/1992, passou a ser exigido o elemento do dolo específico para configuração do ato de improbidade (art. 1º, §§ 1º e 2º), o que evita impor penalidades tão severas como as de caráter penal para atos praticados com culpa, haja vista a proximidade desse diploma legal com o Direito Administrativo Sancionador.

Entretanto, alguns teóricos defendem que ficou mais difícil provar que a ação constitui improbidade administrativa, devido à exigência de evidenciar a presença de intenção dolosa específica. Em relação a esse assunto, o STF já decidiu no Tema 1.199, em sede de repercussão geral, que para tipificação dos atos de improbidade administrativa é necessária a responsabilidade subjetiva do agente, devendo estar presente o elemento subjetivo do dolo.

Também foi objeto de análise a questão da taxatividade das condutas ímprobas que caracterizam a improbidade por violação aos princípios da Administração Pública, previstas no art. 11, da nova Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações incluídas pela Lei nº 14.230/2021. Tem-se que a nova legislação proíbe que as hipóteses legais sejam ampliadas, de modo a reforçar a segurança jurídica, já que a identificação da conduta ímproba está alinhada precisamente com as ações listadas nos subitens do mencionado dispositivo, que passaram a integrar a hipótese normativa.

Para além desses assuntos tratados, também se estudou o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), uma novidade trazida pela Lei nº 14.230/2021, que consiste na possibilidade de celebração de acordos. Impende ressaltar que no texto original da Lei nº 8.429/1992, a autocomposição ou qualquer tipo de conciliação nas ações de improbidade eram expressamente vedados, com respaldo na indisponibilidade do interesse público.

A doutrina, no entanto, evidenciou que os novos métodos de negociação de conflitos, longe de promover a renúncia do interesse público, visam principalmente atingir esse objetivo com maior eficiência e celeridade.

Com o avanço da pesquisa, verificou-se que a intenção do legislador ao modificar a Lei de Improbidade Administrativa foi aprimorar os mecanismos de combate à corrupção até então presentes no sistema jurídico. Considera-se que as mudanças mais significativas tiveram um caráter principiológico, visando prevenir abusos e arbitrariedades, além de assegurar o direito à defesa ampla, contraditória e à presunção de inocência.

Isso porque ao longo de quase três décadas de vigência da Lei de Improbidade Administrativa, constatou-se que a Lei gerou efeitos indesejados, tendo em vista a disseminação de uma cultura do medo entre os administradores, os quais tinham grande receio de ser responsabilizados e culpabilizados por ato de improbidade administrativa. Por consequência, os gestores e agentes públicos agiam de maneira defensiva e deixavam de atuar imbuídos da iniciativa e inovação indispensáveis para implementação de políticas públicas.

Ante todo o exposto, é possível concluir que houve avanços nos relevantes e aprofundados debates trazidos pela Lei 14.230/2021 em relação ao sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, mormente no que se refere aos elementos de culpa e dolo. No entanto, é inegável que ainda há um longo percurso a ser percorrido nessa jornada, principalmente, porque a jurisdição já está sendo demandada para oferecer esclarecimentos sobre o novo texto e, em certos assuntos, é provável que ocorram mudanças significativas nas interpretações anteriormente estabelecidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Marcela do Amaral Barreto de Jesus; LIMA, Rodrigo Silva de. *Estudos preliminares sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa – Parte 2. Estudo Preliminar*, MPRJ, jan. 2022. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/estudopreliminarnovalia_parte2\(1\).pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/estudopreliminarnovalia_parte2(1).pdf). Acesso em 04 mai. 2024.

ANDREUCCI, Ricardo Antônio. *Manual de Direito Penal*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 112-113, *apud Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Crime doloso*. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/a-doutrina-na-pratica/crime-dolo-e-crime-culposo/crime-doloso>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

ANTONIO JR., Valter Farid. Consensualidade em matéria de improbidade administrativa e o acordo de não persecução civil: breves considerações sobre o artigo 17-B da Lei nº 8.429/1992. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). *Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024.

BARBOSA, Marcelo Fortes. Culpabilidade. Conceito e evolução. *Revista Direito Mackenzie*. Ano 3, n. 2, p. 135-144, 2022. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7253/4920>. Acesso em 11 mar. 2024.

BASTOS, Fabrício Rocha. A interface entre a seara penal e a improbidade administrativa. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 82, p. 113-127, out./dez. 2021. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2490901/Fabr%C3%ADcio%20Rocha%20Bastos.pdf>. Acesso em 16 mai. 2024.

BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil [Internet]. Brasília: Senado Federal; 1988. [acesso em 04 mar. 2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal [Internet]. Rio de Janeiro, RJ; 1941. [acesso em 10 abr. 2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm

_____. Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais [Internet]. Brasília, Senado Federal; 1991. [acesso em 10 abr. 2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm

_____. Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências [Internet]. Rio de Janeiro, RJ; 1992. [acesso em 04 mar. 2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

_____. Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil [Internet]. Brasília, DF; 2002. [acesso em 10 abr. 2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm

_____. Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa [Internet]. Brasília, DF; 2021. [acesso em 04 mar. 2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.367.780/MG*. Medida acautelatória de indisponibilidade de bens do acionado por improbidade. Pretensão da parte implicada de nulificação do julgado, por ausência dos requisitos. Esta corte superior, com a ressalva de entendimento pessoal do relator, tem a diretriz acerca do perigo da demora presumido, que dispensa a comprovação de dilapidação de patrimônio para que ocorra o bloqueio patrimonial (RESP 1.366.721/BA, rel. P/acórdão min. Og Fernandes, DJe 19.9.2014). O tribunal de origem indicou, de forma amiúde, a alta plausibilidade do direito alegado, consistente em possível prática de condutas ímprobas. Não ocorreu violação na espécie do art. 7º. Da lei 8.429/1992. Agravo interno dos implicados desprovido. Agravantes: Luis Antônio da Silva e Willian Martins Maia. Agravado: Ministério Público do Estado de Sergipe. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 25 de maio de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802440868&dt_publicacao=28/05/2020. Acesso em: 22 abr. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 606.352/SP*. Administrativo e processual civil. Agravo regimental no agravo em recurso especial. Ato de improbidade administrativa. Condenação do agente ímprobo apenas no ressarcimento dos danos causados ao erário. Impossibilidade. Multa anteriormente imposta, por infringência às disposições da legislação eleitoral. Bis in idem. Não ocorrência. Art. 12 da Lei 8.429/92. Independência das instâncias penal, civil e administrativa. Agravo regimental provido. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Milton da Silva Araujo. Agravado: Relatora: Min. Assusete Magalhães, 15 de dezembro de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402706191&dt_publicacao=10/02/2016. Acesso em: 30 abr. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Agravo Regimental no Recurso Especial 1500812/SE*. Processual civil e administrativo. Agravo regimental no recurso especial. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Contratação de servidor sem concurso público. Prática de ato violador de princípios administrativos. Artigo 11 da lei 8429/92. Reconhecimento de dolo genérico. Penalidade aplicada. Proporcionalidade. Reexame do conjunto fático e probatório dos autos.

Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Agravante: Armando Batalha de Gois. Agravado: Ministério Público do Estado de Sergipe. Relator. Min. Mauro Campbell Marques, 21 de maio de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201403115770&dt_publicacao=28/05/2015. Acesso em: 20 abr. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial 1.216.168/RS*. Administrativo e processual civil. Embargos de Declaração recebido como agravo regimental. Improbidade administrativa. Agente político. Aplicação da lei Nº 8.429/1992. Possibilidade. Precedentes. Embargante: Ministério Público Federal. Embargado: Yeda Rorato Crusius. Relator: Min. Humberto Martins, 24 de setembro de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001893049&dt_publicacao=04/10/2013. Acesso em: 22 abr. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). *Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.424.550/SP*. Administrativo. Recurso especial. Improbidade. Vícios de integração não configurados. Julgamento antecipado da lide. Súmula 7/STJ. Agentes políticos. Submissão à lei 8.429/92. Contratação de pessoal sem a realização de concurso público. Ausência de motivos suficientes a legitimar a exceção. Dolo genérico configurado. Readequação da sanção imposta. Possibilidade. Princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Embargante: M L F G e : J R R DE L. Embargado: Ministério Público Federal - MPF Relator: Min. Benedito Gonçalves, 22 de novembro de 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1376954&num_registro=201304027807&data=20170508&peticao_numero=201400278053&formato=PDF. Acesso em: 30 abr. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso Especial nº 1.217.554/SP. Processual civil e administrativo. Ação de ressarcimento de danos. Improbidade administrativa. Acordo entre as partes. Vedação. ART. 17, § 1º, da Lei 8.429/1992. Microssistema de tutela coletiva. Aplicação subsidiária do código de processo civil. Inviabilidade de extinção com base no ART. 267, VIII, DO CPC. Nomenclatura da ação. Fundamentação. Recorrente: Agostinho Antônio Pagotto. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora: Min. Eliana Calmon, 15 de agosto de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001847486&dt_publicacao=22/08/2013. Acesso em: 02 mai. 2024.

_____. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Recurso Especial nº 1.297.021/PR*. Administrativo e processual civil. Ação Civil Pública. Improbidade administrativa. Policial rodoviário Federal. Cobrança de propina. Prequestionamento ausente: Súmula 211/STJ. Prova emprestada. Esfera penal. Possibilidade. Existência dos fatos. Modificação de premissa inviável. Súmula 7/STJ. Ausência de fundamentação não configurada. Perda da função pública. Art. 12 da lei 8.429/1992. Princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Súmula 7/STJ. Recorrente: K A D. Recorridos: Ministério Público Federal e União. Relatora: Min. Eliana Calmon, 12 de novembro de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102922045&dt_publicacao=20/11/2013. Acesso em: 30 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.797-2/DF*. ADIn: legitimidade ativa: “entidade de classe de âmbito nacional” (at.

103, IX, CF): Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 15 de setembro de 2005. Disponível em: . Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>>. Acesso em: 15 abr. 2024

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF*. Constitucional e administrativo. Constitucionalização de regras rígidas de regência da Administração pública, proteção ao patrimônio Público e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CF. Vedação à exclusividade do Ministério Público para propositura da ação por ato de improbidade administrativa e do acordo de não persecução civil (CF, artigo 129, §1º). Legitimidade concorrente e disjuntiva entre fazenda pública e ministério público. Vedação à obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público. Ação parcialmente procedente. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 22 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.043/DF*. Medida acautelatória de indisponibilidade de bens do acionado por improbidade. Constitucional e administrativo. Constitucionalização de regras rígidas de regência da administração pública, proteção ao patrimônio público e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da cf. vedação à exclusividade do ministério público para propositura da ação por ato de improbidade administrativa e do acordo de não persecução civil (CF, artigo 129, §1º). Legitimidade concorrente e disjuntiva entre Fazenda Pública e Ministério Público. Vedação à obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público. Ação parcialmente procedente. Requerente: Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 22 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236/DF*. Direito administrativo e outras matérias de direito público. Controle de constitucionalidade. Direito administrativo e outras Matérias de direito público. Atos administrativos Improbidade Administrativa, direito processual civil e do trabalho. Requerente: Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 02 mai. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1466468 / RS*. Processual civil e administrativo. Improbidade administrativa. Sanção de perda da função pública. Cargo diverso. Lei n. 8.429/1992. Efeitos jurídicos e aplicação ao caso concreto. Ausência de prequestionamento. Reexame do conjunto fático-probatório e da legislação

infraconstitucional: Súmulas ns. 279, 282, 356 e 636 do Supremo Tribunal Federal. Ausência de ofensa constitucional direta. Agravo regimental desprovido. Agravante: Diane Maria Schein Pies. Agravado: Estado do Rio Grande do Sul. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 08 de março de 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur498379/false>. Acesso em: 02 mai. 2024.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. (19. Câmara de Direito Privado). *Apelação Cível nº 0004627-43.2013.8.19.0016*. Apelação cível. Direito administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Imputação de Dano ao erário e violação aos princípios da Administração pública. Sentença de procedência. Irresignação da parte ré. Acordam os Desembargadores que compõem a Décima Nona Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator. Apelante: José Carlos Soares. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: des. Sérgio Seabra Varela, 11 de abril de 2024. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004C5DC350F518F25FAF6427EA9B6FD9384C5163A3E142C>. Acesso em: 30 mai. 2024.

CAMARGO Patrícia Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Corrêa de. Lei de Improbidade Administrativa Brasileira: mecanismo preventivo à boa administração pública?. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. v. 12, n. 1, p. 41-64, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23218>. Acesso em 28 abr. 2024.

CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Improbidade administrativa e a jurisprudência do STJ: o esvaziamento do dolo nos arts. 9º e 11, e a inconstitucionalidade da culpa no art. 10. *Revista CEJ – Conselho da Justiça Federal*, Brasília, v.17, n. 61, p. 115-121, set./dez.2013. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1835/1793>. Acesso em 26 abr. 2024.

CARDOSO, Maria Eduarda Corteletti P. A Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção na perspectiva da defesa dos direitos fundamentais. *R. bras. de Est. da Função públ. – RBEFP*. Belo Horizonte ano 6, n. 17, p. 133-156, mai. /ago. 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P127/E256/2690/a-lei-de-improbidade-e-a-lei-anticorruptao-na-perspectiva-da-defesa-dos-direitos-fundamentais?origin=search>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos*. 2019. *E-book*. Disponível em: Minha Biblioteca, (3rd edição). Grupo GEN, 2019. Acesso em 06 mai. 2024.

_____. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.p. 1064, *apud* BATISTI, Nelia Edna Miranda; PIMENTA, Júlia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.10, n.3, p. 119-140, set./dez. 2015. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 15 mar. 2024.

CASTRO, Renato Lima de. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 83, 125-138, jan./mar. 2022.

CERVEIRA, Fernanda Pessoa. *Fundamentos do poder Administrativo Sancionador: o exame da culpabilidade na infração administrativa*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7507/000546325.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

COPOLA, Gina. Improbidade administrativa. O elemento subjetivo do dolo. *Fórum Administrativo - Direito Público - FA*. Ano 2006, n. 63, p. 7234-7239, mai. 2006. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E10442/15622>. Acesso em: 21 mai. 2024.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. *Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21*. 2023. *E-book*. Disponível em: Minha Biblioteca, (2nd edição). Grupo Almedina, 2023. Acesso em 6 mai. 2024.

COSTA, Renato Saeger Magalhães. A imprescindibilidade da má-fé para a configuração dos atos de improbidade administrativa. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 1, n. 2, 490-505, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/31882937/A_imprescindibilidade_da_m%C3%A1_f%C3%A9_para_a_configura%C3%A7%C3%A3o_dos_atos_de_improbidade_administrativa?email_work_card=title. Acesso em: 22 mar. 2024.

CUNHA, Ageu Florêncio da. *A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos*. Questões Prática sobre improbidade administrativa. Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>. Acesso em 5 abr. 2024

CUNHA, Nadja Maria Santos da. *Evolução Histórica Da Culpabilidade e sua Importância na Teoria do Delito*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade Damas da Instrução Cristã. Recife, 2021. Disponível em: <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/academico/article/view/1899/1351>. Acesso em: 12 abr. 2024.

FAVIN, Vanessa; NOVAKOWSKI, Jan Carlos. Lei de Improbidade Administrativa: análise sobre os atos ímprobos e os agentes públicos que os praticam. *Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea*. V. 4, n. 4, p. 182-200, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/100760709/Lei_De_Improbidade_Administrativa_An%C3%A1lise_Sobre_Os_Atos_%C3%8Dmprobos_e_Os_Agentes_P%C3%BAblicos_Que_Os_Praticam?rhid=28536778902&swp=rr-rw-wc-49530427. Acesso em 18 mar. 2024.

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, p. 2-31, set./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 16 abr. 2024.

FIGUEIREDO, Isabela Giglio. *Improbidade administrativa: dolo e culpa*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, *apud* LAUREANO, Leonardo Marcio. Elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa: a (in) aplicabilidade da culpa e do dolo. *Revista*

da *ESMESC*. v. 22, n.28, p. 333-350, 2015. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/132>. Acesso em 26 abr. 2024.

FIGUEIREDO, Marne; VASCONCELOS, Joilson. Reflexos jurídicos, políticos e sociais com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*. São Paulo, v.8.n.06., p. 883-900, jun. 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5956>. Acesso em: 7 mai. 2024.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lições de Direito Penal – Parte Geral, p. 240, *apud*, CERVEIRA, Fernanda Pessoa. *Fundamentos do poder Administrativo Sancionador: o exame da culpabilidade na infração administrativa*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7507/000546325.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen, Juris, 2011.

GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa: dever de eficiência e escusa de incompetência. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, p. 3-12, out./dez. 2013. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em 21 mar. 2024.

GOUVÊA Luciana de Jorge. A Nova Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle repressivo pelo descumprimento de políticas públicas essenciais inseridas no orçamento. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 87, p. 191-236, jan./mar. 2023.

JESUS, Damásio de. *Direito Penal*. volume 1: parte geral. 32. ed., São Paulo: Saraiva, 2011. Disponível em: < <https://direitouninovest.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/damasio-de-jesus-direito-penal-1-parte-geral-32c2aa-edc3a7c3a3o.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

LAUREANO, Leonardo Marcio. Elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa: a (in) aplicabilidade da culpa e do dolo. *Revista da ESMESC*. v. 22, n.28, p. 333-350, 2015. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/132>. Acesso em 26 abr. 2024.

MARTINS, Tiago. *Nova Lei da Impunidade Administrativa*. AJUFE, Brasília, DF, [20--]. Disponível em: <<https://www.ajufe.org.br/imprensa/artigos/15791-nova-lei-da-impunidade-administrativa>>. Acesso em: 20 abr. 2024.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por ato de improbidade administrativa. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 13 abr. 2024.

MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa*. Questões Práticas sobre improbidade administrativa

Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, DF, p. 184-212, 2011. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>>. Acesso em 5 abr. 2024.

MIRANDA, André. Novas vidas secas. Rio de Janeiro, O Globo, 2013, *apud* CARDOSO, Maria Eduarda Corteletti P. A Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção na perspectiva da defesa dos direitos fundamentais. *R. bras. de Est. da Função públ.* – *RBEFP*. Belo Horizonte, ano 6, n. 17, p. 133-156, mai./ago. 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P127/E256/2690/a-lei-de-improbidade-e-a-lei-anticorruptao-na-perspectiva-da-defesa-dos-direitos-fundamentais?origin=search>. Acesso em: 20 abr. 2024.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, p. 320 *apud* CUNHA, Ageu Florêncio da. *A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos*. Questões Prática sobre improbidade administrativa. Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, DF, p. 122-139, 2011, p. 128. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/a-escola/comunicacao/noticias/nova-publicacao-da-esmpu-discute-questoes-praticas-sobre/questoes-praticas-miolo.pdf>. Acesso em 5 abr. 2024.

MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. *Improbidade Administrativa e Tribunais De Contas*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4477>. Acesso em: 15 maio 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. 2021. *E-book*. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo GEN, 2021. Acesso em 6 de mai. 2024.

_____. *Manual de Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual*. 6. ed. São Paulo: Método, 2017.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante*, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td251>. Acesso em 26 abr. 2024.

OLIVEIRA, Márcio Berto Alexandrino de. Breves comentários sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 22, n. 253, p. 53-66. mar. 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P124/E52160/104812/breves-comentarios-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa?origin=search>. Acesso em 15 abr. 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. *Revista de Doutrina da 4ª Região*. Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html. Acesso em: 2 abr. 2024.

_____. *Improbidade administrativa e direitos de defesa*. 2008. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/51580/improbidade-administrativa-e-direitos-de-defesa>. Acesso em: 10 abr. 2024.

_____. *Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92*. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.

_____. Natureza da Ação de Improbidade Administrativa. *Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica*, p. 455-460, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI2Ng%2C%2C>. Acesso em: 13 abr. 2024.

PETIAN, Angélica. Princípios da culpabilidade e da voluntariedade. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, Abril de 2017. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/34/edicao-1/principios-da-culpabilidade-e-da-voluntariedade>. Acesso em: 6 abr 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Acordo de não persecução cível na nova sistemática da lei de improbidade administrativa: exame das alterações impostas pela lei nº 14.230/21 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro. Ano 17. V. 24. n. 1., p. 181-204, Jan.-Abr. 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/72244>. Acesso em: 14 mar. 2024.

POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O Reencontro da Improbidade Administrativa com o Propósito da Constituição Federal de 1988: *In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. Ed. 2022, São Paulo (SP), Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/introducao-4-o-reencontro-da-improbidade-administrativa-com-o-proposito-da-constituicao-federal-de-1988-lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-022/1712828041#a-num0-DTR_2022_9902. Acesso em 20 abr. 2024.

_____. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Em Busca de Um Melhor Equilíbrio: *In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. Ed. 2022, São Paulo (SP), Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/introducao-6-reforma-da-lei-de-improbidade-administrativa-em-busca-de-um-melhor-equilibrio-lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-2022/1712828044#a-294753400>. Acesso em 20 abr. 2024.

QUEIROZ, Paulo. Sobre o conceito de dolo. *Revista Científica do CPJM*. Rio de Janeiro, v.2, n.06, p. 33-48, 2023. Disponível em: <https://rcpjm.cpj.m.uerj.br/revista/article/view/195/177>. Acesso em: 19 abr. 2024.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Improbidade administrativa e finanças públicas. Boletim de direito administrativo, dez. 2000, *apud* LAUREANO, Leonardo Marcio. Elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa: a (in) aplicabilidade da culpa e do dolo. *Revista da ESMESC*. v. 22, n.28, p. 333-350, 2015. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/132>. Acesso em 26 abr. 2024.

SILVEIRA, Mateus Camilo Ribeiro da. A comunicabilidade dos efeitos das sentenças penais absolutórias nas ações de improbidade administrativa: uma leitura constitucional do Art. 21, §4º, da Lei nº 8.429/1992. 2022, p. 135. *In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. Belo

Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em:
<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4422/E4633/35502>. Acesso em: 19 maio 2024.

TANGERINO, Davi de Paiva C. *Culpabilidade*. 2 ed. Editora Saraiva, 2014. *E-book*. Disponível em:
[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502226494/epubcfi/6/20\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcap2.html\]/4/2\[Culpabilidade_001-264-2.html\]/2/718/1:43\[ura%2C%20%C3%A9%20\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502226494/epubcfi/6/20[%3Bvnd.vst.idref%3Dcap2.html]/4/2[Culpabilidade_001-264-2.html]/2/718/1:43[ura%2C%20%C3%A9%20]). Acesso em 30 abr. 2024.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso?. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, nº 84, p. 147-169, abr./jun. 2022. Disponível em:
https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf. Acesso em 19 abr. 2024.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A “crise da justiça” para a responsabilização por atos de improbidade administrativa e o Acordo de Não Persecução Civil como instrumento normativo de tutela do patrimônio público pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. nº 86, p. 149-173, out./dez. 2022. p.150.