

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Ana Luísa Vogado de Oliveira

**OS IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES NO SISTEMA DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA PELA LEI N.º 14.230/21 E A ATIPICIDADE DO ATO
CULPOSO: SEGURANÇA JURÍDICA OU ENFRAQUECIMENTO DO COMBATE À
CORRUPÇÃO?**

Brasília

2022

Ana Luísa Vogado de Oliveira

**Os impactos das alterações no sistema de improbidade administrativa pela Lei n.º
14.230/21 e a atipicidade do ato culposo: segurança jurídica ou enfraquecimento do
combate à corrupção?**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação da
Universidade de Brasília para a obtenção do título de
Mestre em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Frederico Viegas

Brasília

2020

Ficha de identificação da obra

Vogado de Oliveira, Ana Luísa

Os impactos das alterações no sistema de improbidade administrativa pela Lei n.º 14.230/21 e a atipicidade do ato culposo: segurança jurídica ou enfraquecimento do combate à corrupção? / Ana Luísa Vogado de Oliveira; orientador, Frederico Henrique Viegas de Lima. Brasília, DF, 2022.

225 p.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília (UNB), Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Improbidade Administrativa. 2. Lei n.º 14230/21. 3. Ato culposo. 4. Segurança jurídica. I. Vogado de Oliveira, Ana Luísa. II. Universidade de Brasília. Programa de Pós-graduação em Direito. III. Título.

Ana Luísa Vogado de Oliveira

Os impactos das alterações no sistema de improbidade administrativa pela Lei n.º 14.230/21 e a atipicidade do ato culposo: segurança jurídica ou enfraquecimento do combate à corrupção?

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal
Universidade de São Paulo - USP

Prof. Dr. Thiago Sombra
Universidade de São Paulo - USP

Prof. Dr. João Costa Ribeiro Neto
Universidade de Brasília - UNB

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Direito, Estado e Constituição.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Dr. Frederico Henrique Viegas de Lima,
Orientador

Brasília, 2022

A todas as pessoas de bom coração que cruzarem o meu caminho.

AGRADECIMENTOS

Em uma de minhas obras preferidas, a *Insustentável Leveza do Ser*, de Milan Kundera, há uma passagem que, para o descontentamento dos otimistas, força-nos a colocar o pé no chão sobre a efemeridade de nossas certezas: *"pelo fato de a vida ser, relativamente, tão curta e não comportar reprises, para emendarmos nossos erros, somos forçados a agir, na maior parte das vezes, por impulsos, em especial nos atos que tendem a determinar nosso futuro. Somos como atores convocados a representar uma tragédia (ou comédia), sem ter feito um único ensaio, apenas com uma ligeira e apressada leitura do script. Nunca saberemos, de fato, se a intuição que nos determinou seguir certo sentimento foi correta ou não. Não há tempo para essa verificação. Por isso, precisamos cuidar das nossas emoções com carinho muito especial."*

E isso nos demanda a coragem e a firmeza de viver cada cena desse espetáculo, com a esperança de, se tivermos sorte, encontrarmos as pessoas certas para estarmos ao lado, as quais acautelam nossas emoções, em cada momento, de forma especial. É por isso que agradeço aqui, sem medo da extensão de páginas, a cada pessoa essencial na minha vida para este momento.

Início agradecendo a Deus, que me lembra de colocar o coração por onde for meu passo e de buscar agir com sabedoria e coragem; que me permite, principalmente nestes momentos, que permeiam abdições, dúvidas e estresses, acreditar que posso ir muito além.

Agradeço à minha mãe e ao seu exemplo de disposição, determinação e competência, que, em meio a advertências preocupadas com a filha que quer fazer tudo, esquece-se que não sou nada mais que a cópia de quem sempre tem algo novo para inventar. A ela que me empodera desde o berço, dizendo-me que eu posso ser o que quiser e que a ninguém jamais cederei minha independência e liberdade; que entende meu esforço, escuta meu silêncio nos momentos de apreensão e que ora para que nenhuma energia ruim atravesse meu caminho.

A meu pai, que contribui diariamente para que eu seja uma mulher empoderada e forte, com garra para conquistar tudo que tenho; que está e sempre esteve no *backstage* se certificando de que todas as outras peças da minha engrenagem funcionem, para que eu me dedique única e exclusivamente aos meus sonhos; que sempre ajustou o que era preciso (e também o que não era) para proteger e assistir a família; e que sempre avalizou todas as minhas escolhas, sonhos e objetivos sem questioná-los ou duvidá-los, possibilitando que fossem concretizados.

Agradeço à minha irmã, Giovana, com quem primeiro entendi e aprendi o significado de parceria e união, com quem sempre partilhei desde a sobremesa até as decisões de vida; que

sempre esteve me apoiando e torcendo. A ela que é um exemplo de competência (e perfeccionismo), que coloca maestria em tudo que decide fazer e ensina a ter equilíbrio e responsabilidade. Agradeço também à minha família, que sempre torceu por mim, nas pessoas da minha prima Maria Fernanda, meu padrinho Aureliano Júnior e minha tia Aurilene.

Devo agradecimentos aos amigos que me acompanham há anos nesta caminhada e que me deram forças e incentivos, com palavras de carinho e amor, em todos os momentos desta jornada. Agradeço à minha amiga de infância, Vitória Vieira, por estar sempre ao meu lado; ao meu trio, minhas parceiras de vida, Laís Oliveira e Isabela Giroto, que estão comigo nos momentos mais felizes e nos de mais incertezas, sempre prontas para me dar força, sem as quais esta caminhada não teria sido possível; e às minhas maravilhosas(o) amigas(o) Bárbara Moura, Daniela Reinert, Luiza Veiga, Gabriela Veloso, Milena Gomes, Sarah Oliveira, Júlia Sória, Camila Moreira e Rodrigo Daoud, cujo apoio e carinho encheram meu coração de força.

Agradeço a pessoas essenciais na minha caminhada, pessoal e profissional, que tive a sorte de ter por meio do Malta Advogados. Ao meu sócio Alberto Malta, que me acompanha há seis anos nessa jornada e me apoiou em momentos importantes nesta etapa; com quem, com lealdade, partilho um projeto diário que nos faz dividir crescimentos, aprendizados, medos, esperanças, vitórias e sonhos. Agradeço à minha sócia Natalie, que veio a somar coisas extraordinárias e tornar os momentos, dias e responsabilidades mais felizes e engrandecedoras. Agradeço aos demais sócios e membros nas pessoas dos meus parceiros de equipe Davi Ory, Julia Scartezini e Pedro Bittencourt, e Anderson, Maria Eduarda e Carolina Ono.

Não poderia deixar de agradecer ao meu orientador, Frederico Viegas, que me acompanha desde o fim da graduação até o mestrado, por todo apoio e confiança, principalmente nesta importante fase. Agradeço a ele cujo conhecimento é admirável, com quem tenho a honra de aprender e obter uma experiência engrandecedora.

Agradeço ao Thiago Sombra, por quem tenho grande admiração e quem não poderia deixar de estar presente em minha banca examinadora; que me apoiou em momentos muito importantes e me incentivou a ir cada vez mais longe; quem é um exemplo de liderança e com quem tive a honra de construir a parceria na docência e aprender muito sobre a sala de aula.

Por fim, agradeço aos professores Sebastião Tojal e João Costa Neto, cuja trajetória admiro e aprecio muito, pela honra de terem aceitado o convite para avaliar este trabalho. A presença de vocês certamente reforça o sentimento de que o esforço valeu a pena.

Não existe meio de verificar qual é a boa decisão, pois não existe termo de comparação. Tudo é vivido pela primeira vez e sem preparação. Como se um ator entrasse em cena sem nunca ter ensaiado. Mas o que pode valer a vida, se o primeiro ensaio da vida já é a própria vida?

(Kundera, 1988)

RESUMO

Este trabalho aborda as alterações na Lei de Improbidade Administrativa inseridas pela Lei n.º 14.230/21 e os impactos provocados por essa nesse sistema de responsabilização, debruçando-se sobre o debate, instalado após sua promulgação, de que ela acarretaria um afrouxamento do combate à corrupção no Brasil em razão da retirada da tipificação do ato praticado com culpa. É realizado um estudo sobre os motivos de alteração da norma antes vigente, considerando o cenário de lacunas, insegurança jurídica e arbítrio estatal experimentado após a deflagração de forças-tarefas e operações anticorrupção nas últimas décadas. Também, estuda-se a intenção do legislador na caracterização do sistema de responsabilização da improbidade administrativa e o enquadramento deste como integrante do Direito Administrativo Sancionador, o qual atrai parâmetros e critérios próprios do Direito Penal para a interpretação da norma. Analisa-se, após o exame dos requisitos para configuração da improbidade administrativa (dolo e má-fé) e as finalidades de suas sanções, bem como a necessidade de observância da proporcionalidade e a mitigação dos riscos de arbítrio gerado pelo pluralismo estatal, se a chamada “nova LIA” acarretaria abrandamento do combate à corrupção ou, em verdade, garantiria maior segurança jurídica aos administradores. Conclui-se, por meio de pesquisa jurisprudencial, que as condenações anteriormente proferidas em virtude da prática de atos culposos são inexpressivas nesse sistema de responsabilização e poderiam ser apenadas, mais adequadamente, por outra via, como a da ação de ressarcimento ao erário e da Tomada de Contas Especial. Assim, a retirada da previsão condenatória do ato culposo não tem o condão de, por si só, enfraquecer o sancionamento da corrupção. Além disso, mostra-se que a Administração Pública poderá caminhar passos relevantes com a adoção de outros mecanismos de enfrentamento à corrupção, como a adoção de programas de governança internos em suas esferas.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Culpa. Dolo. Lei n.º 14.230. Direito Administrativo Sancionador.

ABSTRACT

This paper approaches the amendments to the Law on Misconduct in Public Office brought by Law N. 14,230, dated October 25th, 2021, and the impact it has had on the liability framework, elaborating on the debate arising from its enactment, which would lead to the weakening of the fight against corruption in Brazil, due to the removal of the definition of acts committed unintentionally. A study is conducted on the reasons for amending the legal norm previously in force, considering the context of loopholes, legal insecurity and state discretion experienced after the triggering of anti-corruption task forces and operations in recent past decades. In addition, the study comprises the intention of the legislature for characterizing the liability system for misconduct in public office, as well as its placement as a part of Punitive Administrative Law, which borrows parameters and criteria that are typical of Criminal Law for interpreting the norm. After assessing the requirements for establishing misconduct in public office (intent and bad faith) and the purposes of sanctions, as well as the need to observe proportionality and mitigation of discretion risks generated by the pluralism of the State, analysis is made on whether the so-called "new Law on Misconduct in Public Office – new LMPO" would decrease the fight against corruption or whether, in fact, it would assure greater legal security for public officers. It should be concluded, upon case law research, that convictions previously rendered due to the practice of unintentional wrongful acts are inexpressive in this liability system and could be more appropriately punished with other manners, such as the action for restitution to the treasury and the Special Rendering of Accounts. Thus, the removal of the enforceable provision for the faulty act does not have the power, by itself, to weaken the punishment of corruption. Furthermore, it should be highlighted that Government may take relevant steps with the adoption of other mechanisms to tackle corruption, such as the adoption of internal governance programs in their scopes.

Keywords: Misconduct in Public Office. Fault. Intent. Law n. 14.230. Punitive Administrative Law.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gráfico de Classe processual	196
Figura 2 - Gráfico de Relator.....	196
Figura 3 - Gráfico de aplicação de súmula	197
Figura 4 - Gráfico de condenação e absolvição nas instâncias inferiores	197
Figura 5 - Gráfico de decisão no STJ	198

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ementa	54
Tabela 2 - Artigo 1º	59
Tabela 3 - Artigo 2º	63
Tabela 4 - Artigo 3º	66
Tabela 5 - Artigo 4º	68
Tabela 6 - Artigo 5º	69
Tabela 7 - Artigo 6º	69
Tabela 8 - Artigo 7º	70
Tabela 9 - Artigo 8º	72
Tabela 10 - Artigo 9º	77
Tabela 11 - Artigo 10.....	82
Tabela 12 - Artigo 11.....	89
Tabela 13 - Artigo 12.....	99
Tabela 14 - Artigo 13.....	105
Tabela 15 - Artigo 14.....	106
Tabela 16 - Artigo 15.....	106
Tabela 17 - Artigo 16.....	111
Tabela 18 - Artigo 17.....	122
Tabela 19 - Artigo 17-A	127
Tabela 20 - Artigo 17-B.....	130
Tabela 21 - Artigo 17-C.....	134
Tabela 22 - Artigo 17-D	137

Tabela 23 - Artigo 18.....	139
Tabela 24 - Artigo 18-A	141
Tabela 25 - Artigo 19.....	141
Tabela 26 - Artigo 20.....	142
Tabela 27 - Artigo 21.....	144
Tabela 28 - Artigo 22.....	146
Tabela 29 - Artigo 23.....	150
Tabela 30 - Artigo 23-A	153
Tabela 31 - Artigo 23-B.....	154
Tabela 32 - Artigo 23-C.....	154
Tabela 33 - Artigo 24.....	155
Tabela 34 - Artigo 25.....	156
Tabela 35 - Demais disposições da Lei n.º 14.230/21	157
Tabela 36 - Termos de pesquisa	187
Tabela 37 - Termos de pesquisa e quantidade de resultados	187
Tabela 38 - Tamanho da amostra	188
Tabela 39 - Categorias de análise	190

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPC Acordo de Não Persecução Cível

BNDES Banco Nacional do Desenvolvimento

CF Constituição Federal

CGU Controladoria Geral da União

CPC Código de Processo Civil

HC Habeas Corpus

LAC Lei Anticorrupção

LIA Lei de Improbidade Administrativa

MP Ministério Público

MP Medida Provisória

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAD Processo Administrativo Disciplinar

PAR Processo Administrativo de Responsabilização

PL Projeto de Lei

STF Supremo Tribunal Federal Associação Brasileira de Normas Técnicas

STJ Superior Tribunal de Justiça

RESP Recurso Especial

RE Recurso Extraordinário

MS Mandado de Segurança

TCE Tomada de Contas Especial

TCU Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 AS ALTERAÇÕES INSERIDAS PELA LEI N.º 14.230/21	35
1.1 Os motivos de reforma da Lei de Improbidade Administrativa: a necessidade de correção de lacunas e a definição de balizas para interpretação da norma.....	35
1.2 A aproximação da Lei de Improbidade Administrativa com o Direito Penal: os princípios e valores do Direito Sancionador aplicados à improbidade	43
1.2.1 Do princípio da legalidade e da tipicidade punitiva	43
1.2.2 Do princípio da retroatividade da norma benéfica ao réu.....	47
1.2.3 Outros princípios do Direito Sancionador aplicáveis à improbidade administrativa	52
1.3 A comparação entre o antigo e o novo texto da LIA e suas repercussões.....	53
1.3.1 Das demais disposições da Lei n.º 14.230/21	156
2 A RETIRADA DA TIPIFICAÇÃO DO ATO PRATICADO COM CULPA E A PROPORCIONALIDADE AO SISTEMA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	158
2.1 Da desonestidade como elemento inerente ao conceito de improbidade administrativa	158
2.2 A função da pena na improbidade administrativa	168
2.3 Da desproporcionalidade da condenação do ato praticado com culpa	174
2.4 Da importância das modificações da LIA em uma ótica de um estado plural	178
3 LEI N.º 14.230/21: SEGURANÇA JURÍDICA OU ENFRAQUECIMENTO DO COMBATE À CORRUPÇÃO? ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS E DE MECANISMOS DIVERSOS PARA APENAÇÃO DOS ATOS PRATICADOS A TÍTULO DE CULPA	184
3.1 Pesquisa jurisprudencial: decisões judiciais do STJ em casos de atos de improbidade administrativa praticados com culpa	184
3.1.1 Pesquisa e metodologia.....	184
3.1.2 Recorte jurisprudencial e delimitação do tema	185

3.1.3	Amostra	187
3.1.4	Variáveis	189
3.1.5	Dificuldades e percepções gerais	190
3.1.6	Sistemas de responsabilização utilizados para realização do comparativo..	192
3.2	Resultados.....	195
3.3.1	Escoço de casos.....	198
3.3.2	Conclusão da análise de casos.....	203
3.3	Os métodos alternativos de combate à corrupção: Compliance na Administração Pública e adoção da agenda ESG	203
CONCLUSÃO.....		207

INTRODUÇÃO

A corrupção como fenômeno social que atinge a sociedade remonta a períodos históricos tão distantes que se tornam indefinidos, sem que se possa precisar sua origem. Desde os primeiros agrupamentos sociais, a corrupção é percebida como um acontecimento típico e recorrente na organização política, inerente à luta pelo poder e à forma de dominação do homem sobre o homem.¹

Encontra-se referência ao fenômeno da corrupção desde a Antiguidade, no Código de Hamurabi, no Egito, na Bíblia Sagrada, no Código de Manú e em leis asiáticas. No livro Arthashastra, datado de 321 a 300 a.C., foi codificada uma série de normas sobre o bom governo, deveres da autoridade suprema e princípios que devem reger a atuação pública².

Na Grécia Clássica pôde ser verificada a instituição de uma série de mecanismos que objetivavam combater à corrupção. *“Em Atenas, três crimes justificavam a abertura de processo contra um magistrado eleito pelo povo: a conspiração contra a democracia, a traição em favor de um inimigo da cidade e a corrupção, ou seja, a utilização do mandato popular para a satisfação dos interesses pessoais”*³.

Em mesma linha, em Roma, a corrupção era tipificada como um crime grave contra a ordem social, em que os cidadãos possuíam uma forma de poder de polícia jurisdicional, exercido mediante ações populares contra os políticos que ferissem a moralidade administrativa e o patrimônio do Estado⁴.

No Brasil não foi diferente. Os registros de práticas de ilegalidades atreladas à corrupção também remontam a tempos longínquos, datados desde o início da colonização portuguesa, no século XVI. Muitas vezes os próprios funcionários públicos incumbidos de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a coroa portuguesa praticavam o comércio ilegal de produtos brasileiros como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante, que só poderiam ser comercializados com a autorização especial do rei.

As práticas corruptivas sustentaram-se também quando da escravatura, a qual instituía a utilização da mão-de-obra escrava na agricultura brasileira e na produção do açúcar. Isso,

¹ VIEIRA, Judivan J. *Perspectiva Histórica da Corrupção: Livro I*. Brasília: Thesaurus, 2014.

² NUNES, Antonio Carlos Ozório. *Corrupção: o combate através da prevenção*. In PIRES, Luis Manoel Fonseca et al. *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

³ SARMENTO, George. *Improbidade Administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002. p 28.

⁴ CÍCERO, Marco Túlio. *Da República*. Brasília: Kiron, 2011.

pois, mesmo com a posterior proibição do tráfico pela Lei Eusébio de Queiroz em 1850, o governo brasileiro permanecia tolerante e conivente com os traficantes que mantinham “os negócios”, em desacordo com a lei. De 1850 até a abolição da escravatura em 1888, a despeito da proibição e do recebimento recorrente de denúncias, o governo se omitia na coibição do tráfico, porquanto os lucros do suborno e da propina que o tráfico negreiro gerava tornava mais favorável a não intervenção estatal que sua atuação eficaz.⁵

Mas não é só. A corrupção também se perpetuou, assumindo novas faces, pós proclamação da Independência em 1822 e, principalmente, a instauração do Brasil República em 1889. A partir desses marcos, a corrupção adquiriu um viés principalmente eleitoral — além da relacionada à concessão de obras públicas e contratos com a administração.

Um exemplo dessa circunstância era a sistemática ocorrida no Brasil Império relativa ao voto censitário, na qual o alistamento de eleitores era feito a partir de critérios diversificados, em que somente quem possuísse uma determinada renda mínima poderia participar do processo. A aceitação dos indivíduos como eleitores dava-se a partir de uma listagem elaborada e examinada por uma comissão que também julgava os casos declarados suspeitos. Assim, a comissão poderia declarar eleitor quem fosse a ela de interesse.⁶

No Brasil República, a corrupção também se alastrava por meio do “voto de cabresto” e do voto comprado, na 1ª República. Os coronéis, proprietários de latifúndio, impunham coercitivamente o voto desejado aos seus empregados, agregados e dependentes; ou compravam o voto dos eleitores como, por exemplo, com sapatos. No dia da eleição, o votante ganhava um pé do sapato e somente após a apuração das urnas o coronel entregava o outro pé caso o candidato vencesse a disputa — o que, se não ocorresse, fazia com que o eleitor ficasse sem o produto completo.⁷

O “sistema de degolas” também era uma prática corruptiva no Brasil República. Nesse, manipulava-se as eleições para deputado federal a fim de garantir o apoio ao presidente. Os deputados eleitos contra a vontade do governo eram excluídos das listas ou “degolados” pelas

⁵ ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e Poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2017.

⁶ AIRES, Hilton Boenos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. *A corrupção política e o seu papel na formação da identidade política brasileira*. 2015 (Disponível em www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0567_0609.pdf). p. 20.

⁷ FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo, Editora da Universidade São Paulo, 2006. Capítulo 2.

comissões responsáveis pelo reconhecimento das atas de apuração eleitoral — o que foi praticado pelos governos, até 1930.

A corrupção seguiu intrincada no sistema brasileiro de governo e escolha eleitoral. Dentre os diversos outros exemplos, destaca-se o período posterior ao movimento Diretas-Já, que, em 1984, mobilizou milhares de cidadãos pelo direito ao voto para presidente. Neste novo modelo político, iniciado pelas eleições diretas em 1989, o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello constitui um grande marco nos escândalos de corrupção.

Isso, pois, durante as eleições para presidente em 1989, foi elaborado esquema para captação de recursos à campanha de Fernando Collor, cujos gastos foram financiados pelos usineiros de Alagoas. Em troca do financiamento, Collor forneceria decretos governamentais que beneficiariam os patrocinadores. Com o avanço de Collor nas pesquisas eleitorais, estruturou-se um esquema de captação de dinheiro com base em chantagens e compromissos, nomeado como “Esquema PC”, referente ao tesoureiro da campanha de Collor, Paulo César Farias. A deflagração desse esquema resultou, posteriormente, no impeachment de Collor (primeiro presidente diretamente eleito).

O problema envolvendo o financiamento de campanha, a propósito, passou a ter elevado destaque na mídia nacional após o impeachment de Collor e move debates até os dias atuais, com incentivos cada vez maiores de divulgação dos gastos e doações arrecadadas durante o pleito eleitoral pela imprensa.

Com o impeachment de Collor, Itamar Franco assumiu a presidência e instituiu o Plano Real, elaborado pela equipe do então ministro da economia, Fernando Henrique Cardoso - FHC, com o objetivo de combater a inflação. Além disso, abriu as portas do país para as importações e instituiu a paridade real-dólar. Isso garantiu a FHC a vitória na eleição presidencial de 1994 e permitiu sua reeleição na consecutiva.

Apesar do sucesso econômico, a gestão de FHC também foi repleta de escândalos, como os casos Sivam, Pasta Rosa, emenda da reeleição e outros que se relacionavam aos processos de privatização de estatais.⁸

Sobre as privatizações no Brasil, é de se destacar que elas tiveram papel importante na criação de uma estrutura organizacional econômica que favorece a corrupção pública. Isso,

⁸ SALLUM, JR. Brasília. O Impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise. São Paulo: Editora 34, 2015; Figueiredo, L. Morcegos Negros. Rio de Janeiro: Record, 2000.

porque, no Brasil, os processos de transferência do acervo empresarial público para o privado geraram um efeito que foi, em verdade, contraditório: o controle ainda maior do Estado sobre aquelas empresas.

As privatizações, diferentemente do que se espera, geraram o aumento da interferência do poder político sobre o mercado e a intensificação da relação de apoio entre agentes públicos e privados que extrapolam a simples defesa da economia. Com as privatizações no Brasil, ampliou-se o modelo de exploração de oportunidades de negócios no mercado com base nos contatos, alianças e estratégias de apoio, relativas a interesses políticos e econômicos.

Isso é uma espécie de modelo econômico nomeada internacionalmente como *crony capitalism* ou capitalismo de laços, que está intimamente relacionada à corrupção. Em suma, o *crony capitalism* demonstra um sistema em que se restringe a alocação de recursos econômicos e as oportunidades para as pessoas politicamente conectadas. Nesse caso, o Estado é interventor na economia e arbitra — mais do que o desejável — os direitos e deveres do âmbito privado. Ocorre que, ao desfrutar do poder sobre o setor privado, ele tem a capacidade de também usurpar esses direitos — muitas vezes por meio de atos ilícitos que garantam benefícios aos agentes políticos envolvidos.

No *crony capitalism* o governo dá uma garantia implícita de que protegerá empresas conectadas politicamente da pressão da competição, assegurando a elas um fluxo de receitas. Em troca, a firma ou o setor promete dividir parte do seu excedente com grupos politicamente favorecidos ou com os próprios políticos — exatamente o que se noticiou no Brasil nas últimas décadas.

Nessa forma de capitalismo, o governo favorece amigos ou associados em detrimento do mérito e abusa da autoridade pública para beneficiar empresários ou empresas que tenham relações estreitas com os que exercem a autoridade.⁹

A mencionada circunstância gera o chamado *rent-seeking*, consistente na conquista de privilégios e benefícios por atores privados não pelo mercado, mas pela influência política. Empresas aumentam seus lucros por meio da realização de favores e benefícios ofertados pelo Estado e, em troca, apoiam os políticos que proporcionam os benefícios — muitas vezes por

⁹ MAZUMDAR, Surajit. *Crony Capitalism: Caricature or Category?* Mazumdar, Surajit Institute for Studies in Industrial Development. February 2008. Disponível em <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/19626/1/WP0802.pdf>

meio de financiamento de campanhas eleitorais, garantindo sua eleição, e/ ou o pagamento de propinas. É uma típica relação de clientelismo.

Em suma, o capitalismo de laços e o *rent-seeking* estimulam que sejam solicitadas e oferecidas vantagens indevidas (corrupção) para a criação de laços e para o fornecimento de benefícios pelo Estado. Os privilégios que podem ser fornecidos por essa prática variam de crédito subsidiado, patrocínios do estado, tarifas de importação mais baixas, cartelização do mercado por agências reguladoras e contratos superfaturados.

E no Brasil o fenômeno da corrupção pública está, em muito, relacionado a esse contexto de capitalismo de laços, gerado pelo controle governamental e a regulamentação excessiva da atividade econômica. Uma vez escolhida e adotada uma configuração institucional, grupos políticos utilizam o aparato governamental para redistribuir renda e riqueza em benefício próprio. Empreendedores que buscam posições de monopólio artificialmente criadas pelo governo precisam comprar essas posições em mercados politizados e controlados por servidores, muitas vezes por meio de subornos, com o intuito de diminuir as perdas impostas pelas regulações governamentais. Aqui entra o famoso jargão “cria-se dificuldades para vender facilidades”.

E foi justamente essa a prática contraditoriamente intensificada com as privatizações. Sérgio Lazzarini exemplifica essa situação com a privatização da Vale, ocorrida em 1996. Ela incorporou com sócios privados, como Bradesco e Mitsui, entre outros, estratégias tipicamente “de mercado”, que eram a agressiva expansão internacional e foco no aumento do valor das suas ações. Acontece que a Vale também detinha como sócios a PREVI e o BNDES. Isso foi relevante especialmente em 2009, em que havia uma divergência de interesses entre a Vale, que queria expandir internacionalmente e aumentar sua exportação de minério de ferro, e o do governo à época, que intentava que a empresa investisse em novas plantas siderúrgicas internamente, para agregar valor a seu produto e fornecer um material mais bem acabado ao Brasil.¹⁰

Essa era uma estratégia de interesse do governo na medida em que proporcionava mais empregos no Brasil e, conseqüentemente, garantiria ali mais votos ao agente público. Com a divergência entre os interesses da empresa e do governo e o apoio de Eike Batista na intenção

¹⁰ LAZZARINI, Sérgio G. Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 21-25.

de que fossem investidos valores na siderurgia nacional, começou-se a defender a substituição de Roger Agnelli, presidente da Vale, por Sergio Rosa, da PREVI (que possuía relação de indicação com o governo e, assim, poderia defender os interesses desse dentro da empresa). Em outubro de 2009, Roger Agnelli reuniu-se com o Ex-presidente Lula, alguns dos ministros do governo e representantes de acionistas da Vale para anunciar um plano de investimentos da ordem de 20 bilhões de reais em duas plantas siderúrgicas nos estados do Pará e Ceará — assim como desejava o Estado.¹¹

Como explica o autor, isso foi possível porque as privatizações no Brasil eram realizadas com consórcios mistos envolvendo investidores privados em associação com expressivo volume de capital provido por entidades públicas. Muitos leilões, em diversos setores, eram financiados pelo BNDES e pelos fundos de pensão. Por ser um processo politicamente delicado, o governo buscou gerar uma percepção favorável por parte da população, que normalmente possui fortes resistências à privatização de uma companhia, a partir da garantia de que a venda das empresas resultasse em um preço satisfatório, de forma a sinalizar que os cofres públicos seriam beneficiados. Esses benefícios seriam distribuídos a quem apoiasse politicamente, visto que as coalizões existentes no país deveriam perceber que estavam ganhando ou, no mínimo, não sendo prejudicadas com o processo.

Por isso, tornou-se aparentemente vantajoso envolver no processo de reestruturação da economia atores públicos ou privados que já estavam nas redes locais. Por isso, elegeu-se o BNDES e os fundos de pensão como entidades centrais nas privatizações, por apresentarem capilaridade na economia por meio das suas participações acionárias e empréstimos a empresas.

Assim, o banco poderia atuar nos leilões de privatização, não somente como executor das vendas, mas também como investidor efetivo e financiador dos adquirentes (o que permitia às empresas ofertar preços cada vez mais altos, já que estavam sendo financiados pelo BNDES e pelos fundos de pensão, e dar a impressão à população de estar se tendo ali uma boa negociação).

Isso gerava um efeito artificial, uma vez que os maiores lances seriam, na verdade, estimulados por recursos públicos. Com maiores preços de venda, a percepção pública do sucesso dos leilões poderia ser maior e o BNDES e os fundos de pensão, reconvertendo dívidas de empresas deficitárias em participações acionárias do banco naquelas sociedades, passariam

¹¹ Ibidem.

a influir sobre os rumos dessas. Embora as participações do BNDES e dos fundos de pensão de estatais fossem minoritárias, eles agiam em associação com outros donos alinhados às iniciativas do governo.

Veja-se, então, um cenário em que um banco público conduziu o processo de venda de estatais para atores privados e, com isso, manteve sua centralidade na economia. Isso levou a intervenção do governo nas empresas que foram privatizadas a se tornar mais forte do que se imaginava, fazendo com que, embora o Estado tenha se desfeito de ativos antes alocados a setores produtivos, mantivesse sua influência na economia. Além disso, os fundos de pensão tornaram-se pivôs da relação clientelista, principalmente porque a diretoria dos fundos era, em geral, composta por representantes eleitos dos funcionários e executivos indicados pelas empresas estatais. Como dentre os dirigentes de estatais normalmente possuem pessoas de confiança, indicadas politicamente, tornou-se viável se estabelecer ali o canal de influência do governo sobre os fundos.

Desse modo, as privatizações, portanto, em vez de caminharem para uma linha de uma economia de mercado, de cunho mais liberal e consistente em menos participação do governo na economia, mais capital estrangeiro, mais empresas utilizando a bolsa como instrumento de capitalização, tornaram o capitalismo de laços ainda mais forte e proporcionaram mecanismos de trocas de benefícios políticos e econômicos entre Estado e particular típicos do fenômeno da corrupção.

Mas não é só. Nesse contexto de o Estado intervindo na economia e no funcionamento do setor privado para imposição de seus interesses também se desenvolveram políticas expansionistas que reforçaram esses mecanismos de correlação entre público e privado e as mazelas deles decorrentes. Somado ao encarecimento das campanhas eleitorais — as quais são expressivos meios de corrupção no Brasil desde séculos antes —, a estruturação do capitalismo de laços e a criação de políticas desenvolvimentistas nele estruturadas desencadeou vários dos esquemas recentes, como os investigados pela Operação Lava-Jato.

Exemplifica-se o fato de a Odebrecht e outras empresas terem passado a receber financiamento estatal para alavancar a economia e expandir sua influência internacional, tornando-se grandes elos do capitalismo de laços durante os governos Lula e Dilma Rousseff. A Odebrecht foi uma das primeiras empresas a dar apoio a Lula, que atuava facilitando seus

negócios em Angola, Moçambique, Equador e em tese lhe garantia privilégios para obtenção de empréstimos subsidiados do BNDES.¹²

Em contrapartida, noticia-se que Marcelo Odebrecht teria efetuado pagamentos de milhões ao Partido dos Trabalhadores entre 2008 e 2014 e que teria pagado propinas para membros dos Poderes Executivo e Legislativo para a aprovação de medidas, como o Refis da Crise em 2009¹³. Alega-se que as conexões de Odebrecht com Lula e Forças Armadas também teriam facilitado que a empresa angariasse contratos importantes com a Marinha do Brasil.¹⁴

Escândalos também envolvendo a empresa JBS expuseram financiamento a essa pelo BNDES para a compra de empresas internacionais. A primeira foi a Swift Armour Argentina, cuja negociação envolveu Joesley Batista, presidente da JBS, e Victor Sandri, amigo do então Ministro do Planejamento, Guido Mantega. Alega-se que Sandri teria recebido comissões equivalentes a 4% dos créditos obtidos pela JBS perante o BNDES.¹⁵

A JBS teria recorrido outras vezes ao BNDES para financiar novas aquisições no exterior, inclusive por meio de aportes de capital da BNDESPar (uma das três subsidiárias integrais do BNDS), que se tornou sócia do negócio. Em 2007, a BNDESPar teria financiado a aquisição da Swift nos Estados Unidos. Em 2008, a JBS pretendia adquirir a Smithfield Beef e a Five Rivers, o que a tornaria a maior produtora de carne dos Estados Unidos, além do Tasman Group, na Austrália. Como a transação era significativa, o BNDES sugeriu o envolvimento de fundos de pensão estatais.¹⁶

De acordo com delação premiada feita por Joesley Batista, a JBS teria pagado propinas para garantir o financiamento pela FUNCEF e pela PETROS, bem como referentes a contratos no BNDES. Em 2009 e 2011, a BNDESPar aumentou sua participação na JBS para

¹² MURAMATSU, Roberta; WACHOWICZ Orlandi, Karolina. Interpretando a Corrupção de Governo no Brasil do Século XXI: resultado não-intencional do alto compadrio e pouca liberdade econômica? São Paulo. 2017.

¹³ GLOBO. Marcelo Odebrecht diz que pôs R\$ 300 milhões à disposição do PT de 2008 a 2014. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/marcelo-odebrecht-diz-que-pos-r-300-milhoes-a-disposicao-do-pt-de-2008-a-2014.ghtml>

¹⁴ GLOBO. Propina atingiu projeto de submarino nuclear no Brasil, revelam delações. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/04/propina-atingiu-projeto-de-submarino-nuclear-no-brasil-revelam-delacoes.html>

¹⁵ GLOBO. 2017. JBS pagou para conseguir aportes e financiamentos do BNDES, diz delação de Joesley Batista. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/jbs-pagou-para-conseguir-aportes-e-financiamentos-do-bndes-diz-delacao-de-joesley-batista.ghtml>

¹⁶ BNDES. Resumo do Relatório para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social da investigação referente a certas transações com JBS, Bertin e Eldorado. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/arquivos/agencia/relatorio-auditoria-cleary-gottlieb-resumo.pdf>

30,4%. Em 2015, o grupo J&F teria sido novamente apoiado na aquisição da São Paulo Alpargatas, feita com um empréstimo da Caixa Econômica Federal – CEF com taxa de juros próxima à Selic e prazo de 5 anos — consideradas excelentes condições em comparação aos valores praticados no mercado.¹⁷

Tudo isso se desenrolou em um contexto de política governamental que visava à criação de campeãs nacionais, que se desenvolveriam e se expandiriam internacionalmente, de forma alinhada com a narrativa desenvolvimentista do Estado. As políticas de expansão de investimentos das empresas públicas; a presença estatal no financiamento de projetos privados; a introdução de incentivos fiscais e financeiros em prol do capital privado; e a criação de uma nova política industrial, com maior uso dos bancos públicos no fornecimento do crédito, introduzidas no segundo mandato do governo Lula, foram, então, mais um resultado do capitalismo de laços no Brasil.¹⁸

As políticas públicas industriais que suportam e dão incentivos aos agentes privados são também propulsoras da prática de *rent seeking*, pois criam o risco de que os agentes públicos possam ser corrompidos por grupos de interesses, e também que os próprios agentes criem políticas industriais para recebimento de propinas de empresas que irão escolher como campeãs nacionais¹⁹. Tomando como exemplo a JBS, ela teria conseguido explorar as possibilidades decorrentes do capitalismo de laços, diminuindo o seu risco e crescendo mais rapidamente do que seus concorrentes com o apoio e o financiamento estatal.

E as campeãs são escolhidas baseadas no laço que teria se formado em decorrência do mandato, muitas vezes construídos anteriormente, quando do envolvimento em campanhas eleitorais. A estratégia consistiria em, por um lado, oferecer apoio a candidatos e políticos por meio de doações a campanhas eleitorais para iniciação da conexão entre público e particular para, então, quando da assunção do cargo pelo agente público, cobrar e receber benefícios para obtenção de privilégios no mercado. A JBS, por exemplo, foi a maior doadora dos dois

¹⁷ VEJA. Como Joesley comprava a boa vontade de fundos de pensão estatais. 2017. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/como-joesley-comprava-a-boa-vontade-de-fundos-de-pensao-estatais/>

¹⁸ LOPREATO, Francisco Luiz. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2015. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf>.

¹⁹ ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. National Champions and Corruption: some unpleasant interventionist arithmetic. The Economic Journal, 1997. Disponível em: < <http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/EJCorrInterventionism.pdf>>

candidatos que chegaram ao segundo turno da eleição presidencial de 2014, doando cinco milhões de reais tanto a Dilma Rousseff quanto a Aécio Neves.²⁰

Daí deriva a importância e os debates em torno do financiamento de campanha eleitoral, especialmente por pessoas jurídicas. No Brasil, a Lei n.º 9.096/95 autorizou as empresas a financiarem candidatos, com impactos desastrosos em particular no comportamento de parlamentares, que passaram a formar bancadas corporativas.²¹ Por mais que os dispositivos da Lei n.º 9.096/95 que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais tenham sido declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em 2016²², a prática não cessou por completo. O modo de sua realização apenas passou a ocorrer por vias transversas, como pela doação emitida pela própria pessoa física integrante da pessoa jurídica antes doadora.

A JBS também possuiu um histórico de pagamento de propinas a servidores públicos do Ministério da Agricultura. Em um dos depoimentos dados por Wesley Batista à Justiça brasileira, ele revelou o pagamento de vinte mil reais mensais a fiscais para flexibilizar regras sanitárias, promover a concessão de laudos e ter agentes à sua disposição caso necessitasse facilitar a continuidade dos seus negócios. Essa prática tornou-se comum no setor de carnes, o que redundou no escândalo da operação Carne Fraca, no começo de 2017.²³

E foi no deflagrar de todos esses escândalos e operações que os normativos de combate à corrupção se tornaram cada vez mais discutidos — nacional e internacionalmente.

Já se via há muito a pressão internacional para a tutela da probidade pública. Em nível mundial, o marco legal referência sobre a corrupção foi a edição do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em 1977, nos Estados Unidos. Essa inovação legislativa teve início na tentativa de conter prejuízos concorrenciais que se manifestavam em razão de práticas corruptivas, os quais permitiam que empresas assegurassem negócios e participação no mercado independentemente da eficiência.

²⁰GLOBO. Empresa JBS Friboi é a maior doadora das campanhas de Dilma e Aécio. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/empresa-jbs-friboi-a-maior-doadora-das-campanhas-de-dilma-aecio-13517327>

²¹ DOWBOR, Ladislau, 1941- A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo. Autonomia Literária, 2017. p. 116.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF. 2016.

²³ MURAMATSU, Roberta; WACHOWICZ ORLANDI, Karolina. Interpretando a corrupção de governo no Brasil do século XXI: resultado não-intencional do alto compadrio e pouca liberdade econômica? São Paulo. 2017.

Todavia, proibir essa prática apenas internamente nos EUA deixava as empresas americanas em desvantagem com relação às empresas estrangeiras, algumas das quais, a propósito, recebiam incentivos de seus próprios países (como é o caso da Alemanha) para obter contrato mediante corrupção, em grande vantagem competitiva. A Alemanha não só não possuía sistema punitivo dessas condutas como admitia que esses custos fossem contabilizados para reduzir impostos²⁴.

Isso levou o governo americano a pressionar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a negociar um tratado internacional que obrigasse as economias a adotarem legislação semelhante, resultando na Convenção Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, em 1997. Essa obrigou 41 países a editarem legislação punitiva.

Internacionalmente, ainda fruto da pressão mundial, foi promulgado em 2010, no Reino Unido, o UK Bribery Act — legislação antissuborno e corrupção.

A exigência de adoção de legislação sobre a corrupção transnacional nos países intentava diminuir o risco de que empresas de determinados locais fossem economicamente beneficiadas por não terem que se sujeitar às medidas anticorrupção impostas em outros — dirimindo-se a corrida para que países atraíssem investimentos a partir de políticas de enfraquecimento da legislação anticorrupção, no fenômeno conhecido como “*race to the bottom*”.²⁵

O Brasil, no cumprimento das obrigações assumidas na referida Convenção, alterou o Código Penal, por meio da Lei n.º 10.467/02, e criou tipos incriminadores de corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional (arts. 337-B e 337-C do Código Penal).

Além disso, em 2013, o Brasil publicou a Lei n.º 12.846/2013, Lei Anticorrupção, que institui um mecanismo de responsabilização administrativa e civil voltado a pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública nacional e estrangeira, o que, somado aos sistemas punitivos outrora existentes, como o da improbidade administrativa, formou o sistema de responsabilização brasileiro.

²⁴ OCDE. Update on tax legislation on the tax treatment of bribes to foreign public officials in countries parties to the oecd anti bribery Convention. 2011.

²⁵ CARVALHO. Paulo Roberto Galvão de. Legislação Anticorrupção no mundo: Análise comparativa entre a Lei Anticorrupção Brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act Norte-Americano e o Bribery Act do Reino Unido. Lei Anticorrupção. In: SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R. P. (Orgs.) Salvador: JusPODIVM, 2015.

Mas a inquietação e os debates com relação às normas anticorrupção existentes foram se direcionando, no decorrer dos últimos acontecimentos, não apenas para a necessidade de inserção de novos mecanismos punitivos, mas também de aprimoramento dos institutos já existentes, para observância das garantias individuais dos cidadãos submetidos à execução desses sistemas.

Aconteceu que o histórico de corrupção e a deflagração de grandes escândalos ocorrida na última década, salientados acima, com repercussão midiática elevada e intensificação dos debates acerca da suficiência dos normativos nacionais e internacionais vigentes para afagar a aclamação popular pelo combate à corrupção, demonstrou a existência de um verdadeiro mercado da corrupção; uma indústria literária e midiática movida principalmente pela pressão popular e abastecida pelo mercado de consumo de informações em torno do tema.

É o caso da operação Lava Jato, que foi tida como uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história recente do Brasil, com a instalação de forças tarefas em várias cidades do país, amplamente divulgadas na mídia nacional e internacional. Segundo levantamento divulgado pelo Ministério Público Federal, até agosto de 2021, foram emitidos 1.450 mandados de busca e apreensão, 211 mandados de condução coercitiva, 131 mandados de prisões preventivas e 163 mandados de prisão temporária. Esse balanço também aponta a realização de 723 pedidos de cooperação internacional, 339 ações penais, 49 ações de improbidade administrativa, em diversos foros e instâncias judiciais, 399 acordos de delação premiada, 38 Acordos de Leniência e 357 condenações, que eram noticiadas instantaneamente e geraram grande envolvimento de toda a população.²⁶

A grande exposição da Operação a tornou protagonista no abastecimento desse mercado. Acontece que os holofotes direcionados a ela revelaram não só a malversação investigada, mas uma série de ilegalidades, abusos e contradições no punitivismo estatal ali colimado, por parte, agora, das autoridades integrantes do sistema investigativo. Entre os maiores escândalos de ilegalidades da operação, destaca-se a série de reportagens que ficou conhecida como “Vaza Jato”. As revelações de relações indevidas entre procuradores e juízes, em especial o ex-Juiz Sérgio Moro e o procurador Deltan Dallagnol, se deram em 2019 no *site The Intercept Brasil*.²⁷

²⁶ MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>

²⁷ THE INTERCEPT. Leia os diálogos de Sergio Moro e Deltan Dallagnol que embasaram a reportagem do Intercept. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/06/12/chat-sergio-moro-deltan-dallagnol-lavajato/>

Foram espelhadas situações jurídicas abusadoras ocorridas nos processos investigativos e punitivos, que levaram à sociedade à reflexão acerca da real observância dos direitos e garantias instituídas pelo Estado Democrático de Direito no âmbito de força tarefa anticorrupção.

Foi nesse cenário que se mostrou necessária a reflexão acerca da utilização dos mecanismos anticorrupção no país, não só próprios do Direito Penal como de outras modalidades de responsabilização. Percebeu-se que, no afã de enfrentar o problema da corrupção, fomentado por um discurso social de crescente repercussão, parte do sistema jurídico gradativamente perdeu sua visão de unidade e coerência, oferecendo, em várias esferas, uma série de respostas incompletas ou indevidas que começaram a produzir contradições, déficits dogmáticos e, conseqüentemente, insegurança jurídica.²⁸ Passou-se a repensar a ótica punitivista de resultados que atingiu o Direito Sancionador no país, em que se viu almejar, em muitos casos, condenações a qualquer custo.

No Brasil, uma das mais preponderantes responsabilizações por ato ilícito praticado no âmbito da Administração é a condenação por ato de improbidade administrativa, que visa a coibir condutas corruptivas e de má gestão públicas, em desacordo com princípios e máximas constitucional e legalmente estabelecidos.

A improbidade administrativa foi regulada no ordenamento em 1992, com a promulgação da Lei n.º 8.429, Lei de Improbidade Administrativa (inicialmente chamada de “Lei do Colarinho Branco”). Com sua publicação, passou-se a ter um normativo e um sistema de responsabilização, na área cível, mais robusto.

Sua instituição iniciou em 1991, quando foi enviado ao Congresso Nacional, por iniciativa do Poder Executivo, o Projeto de Lei n.º 1.446/91, que sofreu ampla reformulação, para culminar, em junho de 1992 — seis meses antes do impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello —, na sanção da norma. Essa tipifica e regulamenta os atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos mencionados no art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo-se três categorias de ilícito — aqueles que geram enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação aos princípios da Administração.

²⁸ NETTO, Alamiro Velludo. Salvador. Em Dolo e culpa na corrupção política: improbidade e imputação subjetiva/ Fernando Gaspar Neisser.– Belo Horizonte : Fórum, 2019. p 18.

Veja-se que a Lei nº 8.429/1992 foi concebida em momento histórico do País, em que se clamava pelo combate à corrupção na Administração Pública, bem como o combate ao enriquecimento ilícito dos agentes. Mas, também em momento histórico, em que se assistiu à intensificação do punitivismo estatal de resultados, suas disposições foram questionadas.

Com impactos sociais inestimáveis na mobilização da opinião pública, a indústria da corrupção largamente alimentada no Brasil na última década demonstrou, para além da necessidade de endurecimento que se propunha, a necessidade de revisão desse normativo. A série de abusos gerada pela lógica administrativa de resultados e o endurecimento do combate à corrupção, atrelada às lacunas existentes na Lei de Improbidade Administrativa e os comandos abertos que deixavam margem a diversas possibilidades de interpretação hermenêutica, levaram à reflexão de necessidade de robustecimento da norma para garantia de maior segurança jurídica aos investigados.

Foi por isso que se iniciaram as movimentações para atualização da Lei em consonância às mudanças ocorridas na sociedade e para preenchimento de lacunas cuja resolução ficava a cargo, ao final, da oscilação da jurisprudência.

A Presidência da Câmara dos Deputados criou e instalou a Comissão de Juristas para a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, sob a presidência do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques, que ficou encarregada de discutir os pontos necessários para aprimoramento e adaptação da Lei e de receber propostas e contribuições de instituições do Sistema de Justiça e da sociedade civil.

Após os trabalhos da Comissão, foi apresentada proposta de texto para encaminhamento à deliberação do Congresso Nacional. O texto foi apresentado em 2018 no PL n.º 10887/2018²⁹, de autoria de Roberto de Lucena - PODE/SP. A redação inicial do Projeto de Lei, proposta pela Comissão, apesar de mais moderada que as que seguiram em substitutivos e emendas, em grande parte apenas reafirmando a posição da doutrina e da jurisprudência da época, inseriu e modificou uma série de disposições no texto legal, não apenas estilísticas e redacionais, mas substanciais de conteúdo.

Na caracterização do ato de improbidade, o ponto elencado como central de alteração — o qual se tornou o foco dos debates mesmo após a conversão do Projeto em Lei Ordinária

²⁹CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL n.º 10887/18. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029277&filename=SBT+1+%3D%3E+PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29

— foi a supressão da tipificação do ato de improbidade praticado mediante culpa (que, portanto, tornou-se o principal ponto investigativo do presente trabalho e justificou seu modelo de abordagem).

Na redação original do projeto, a estrutura e a abrangência dos artigos 9º e 10 permaneceram inalteradas, subtraindo-se apenas a possibilidade da ocorrência de improbidade administrativa por atos culposos deste. Quanto ao art. 11, o texto fez algumas modificações e incluiu o conceito de “interpretação razoável da lei, regulamento ou contrato”. A redação inicial também previu a possibilidade de ressarcimento por danos não patrimoniais, que, a despeito das grandes discussões a respeito, já era recepcionado pela doutrina e pela jurisprudência, possibilitando que no bojo de ação civil por ato de improbidade administrativa fosse perseguido o ressarcimento também pelo dano imaterial sofrido.

Outrossim, o texto inicial modificou o sistema de sanções por atos de improbidade para adequá-lo ao processo penal, na medida em que se optou por um modelo elástico e aberto, baseado em parâmetros mínimos e máximos a serem aplicados pelo magistrado mediante fundamentação e justificação, com a realização de dosimetria assim como o estabelecido nos processos criminais e no procedimento da Lei Anticorrupção.

Tentou-se também traçar um escalonamento de potencialidades delitivas no plano das sanções, para evitar a aplicação de penalidades graves para fatos de menor ofensa; ou de sanções brandas para atos com alto grau de lesividade. Também se incluiu no texto a posição da jurisprudência de que a sanção de afastamento do serviço público se daria não apenas com relação à função exercida à época dos fatos ou em razão da qual os atos foram cometidos, mas a qualquer vínculo jurídico com a Administração — afastando totalmente o agente ímprobo do exercício do múnus público.

Verificou-se do projeto, também, certas preocupações em possibilitar condenações proporcionais com relação à ofensividade do ato ímprobo cometido e a sanção, prevendo-se que, sem prejuízo do ressarcimento, atos de baixa relevância poderiam ser apenados com multa, sem suspensão de direitos políticos ou proibições de relacionamento com o poder público ou desligamento da função ou do cargo público.

A proposta sugeriu uma série de mudanças na esfera material e processual da improbidade administrativa. Como outros exemplos, propôs-se a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações de improbidade administrativa e modificou-se a prescrição para excluir as diversas espécies de critérios de dies a quo, estabelecendo prazo

prescricional de 10 (dez) anos a contar do fato, de maneira unificada, para dar mais homogeneidade à aplicação da lei.

Como dito, as propostas apresentadas no texto inicial do projeto possuíram cunho mais moderado, em grande parte consolidando o que já vinha sendo discutido ao longo dos anos de amadurecimento pela jurisprudência e doutrina pátrias, bem como em outras legislações. O próprio Ministro Mauro Campbell relatou que a elaboração do anteprojeto de lei seguiu as premissas básicas de incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA, compatibilizar a norma com leis posteriores (novo CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB), e sugerir novidades, novos institutos, novas premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis.³⁰

Alguns desses modelos de disposição permaneceram no texto final aprovado e sancionado; outros, contudo, foram essencialmente modificados durante a tramitação.

A tramitação do PL seguiu repleta de debates calorosos. Ao longo dos meses de setembro a novembro de 2019 foram realizadas quatorze audiências públicas e três Seminários em São Paulo, Porto Alegre e em Recife, nos quais foram ouvidas mais de sessenta autoridades no assunto.³¹

Após a coleta de informações e sugestões pelas autoridades, o deputado Carlos Zarattini, relator do projeto, apresentou, em outubro de 2020, parecer preliminar de plenário com proposta de substitutivo, adequando o texto inicial da proposta ao que entendeu necessário para suprimir redações que ainda restaram abrangentes e genéricas e que manteriam a possibilidade de condenações desarrazoadas. Seu parecer intentou afastar do texto legal presunções acerca de elementos essenciais para a configuração do ato de improbidade, como com a instituição de regras sobre a necessidade de ocorrência de dano, a presença de dolo na conduta do agente e os limites da extensão de seus efeitos a terceiros.

Por isso, encontrou-se no texto do substitutivo apresentado pelo relator proposições mais garantistas ao agente público que as especificadas na primeira redação, elaborada pela Comissão. Por exemplo, retirou-se o tipo previsto no art. 11 da LIA, de violação aos princípios

³⁰AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Câmara instala comissão especial sobre improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/577458-camara-instala-comissao-especial-sobre-improbidade-administrativa/>

³¹CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL n.º 10887/18. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938171&filename=PRLP+1+%3D%3E+PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29

da Administração pública e incluiu-se a possibilidade de condenação do órgão persecutório em honorários sucumbenciais e indenização por perdas e danos ao investigado em casos de manifesta inexistência do ato de improbidade, reconhecida por sentença.

A apresentação do substitutivo intensificou os debates, os quais se seguiram até a formulação do texto final, deliberado e aprovado pela Câmara Legislativa e pelo Senado Federal e que resultou na Lei Ordinária n.º 14.230/2021, em 25/10/2021. Esse seguiu para sanção presidencial, sem vetos. O texto final, encartado na norma, mostrou-se uma moderação entre aquele inicialmente apresentado (de cunho mais rígido) e o do substitutivo (com viés mais garantista).

Contudo, após a publicação da Lei, os debates em torno das alterações que essa inseria não cessaram. Apesar de ser unânime o pensamento de necessidade de modernização da Lei vigente, as divergências nas opiniões acerca do conteúdo dela foram elevadas. Por ser um dos elos de reafirmação das políticas de combate à corrupção e dos apelos sociais que giram em torno da temática, a Lei de Improbidade Administrativa, com os holofotes da indústria da corrupção voltados para ela, não poderia ter destino outro que não as profundas discussões acerca do acerto ou não das modificações sofridas em decorrência da nova norma, bem como das interpretações que poderiam ser atribuídas ao conteúdo que fora expresso no normativo.

Por isso, iniciou-se a corrida de confecção de textos, notas técnicas e pareceres por agentes e instituições protagonistas do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, para que fosse direcionada à norma a interpretação que era mais favorável àquela classe ou entidade, tentando-se evitar a construção de perspectivas contrárias.

O ponto de maior divergência, como se viu, foi a retirada da possibilidade de condenação por ato de improbidade praticado com culpa, antes disposta na hipótese do art. 10, relativa aos casos em que a conduta tenha gerado um dano ao erário.

Em razão dessa exclusão e de outras modificações, como o afastamento da possibilidade de condenação por dolo genérico, foram várias as notícias, os textos de opinião e os debates que intitularam a nova norma de “Lei da Impunidade Administrativa”³²,

³² Veja-se exemplos de textos e notícias com o referido viés: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/corremos-risco-de-ter-uma-impunidade-maior-diz-juiz-sobre-lei-da-improbidade/>; <https://www.ajufe.org.br/imprensa/artigos/15791-nova-lei-da-impunidade-administrativa>; http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2669211.PDF

fundamentando que o texto recente levaria ao abrandamento da punição dos agentes que cometessem atos ímprobos.

De outro lado, defensores da norma expuseram opinião de que essa consistiria em avanço para garantia de segurança jurídica em favor dos processados e para a redução do arbítrio estatal, porquanto, por normatizar um sistema punitivo que gera graves restrições a direitos fundamentais, dentre elas a suspensão dos direitos políticos, necessita-se assegurar um processo justo e que observe as regras do Estado de Direito.

E é nesse ponto em que se insere a necessidade de realização do presente estudo, em que se propõe a analisar se as modificações inseridas pela Lei n.º 14.230/2021 na sistemática punitiva da improbidade administrativa, especialmente sob a perspectiva da retirada da previsão de condenação a título de culpa, representaria um retrocesso no que tange ao combate à corrupção ou caminharia para maior regulação e delimitação da persecução cível por ato de improbidade — a qual impõe grave caráter sancionatório aos investigados —, garantindo um sistema persecutório proporcional e adequado.

Será avaliado ao final deste trabalho, a partir da análise de dados e de cotejo doutrinário, a efetiva relevância prática da antiga tipificação da improbidade administrativa — a que causar prejuízo ao erário — praticada por culpa grave. Verificar-se-á, a partir do levantamento de decisões condenatórias e absolutórias alçadas ao exame do Superior Tribunal de Justiça, se os atos antes considerados ímprobos praticados mediante culpa grave do agente, como nas ocasiões que serão elencadas como paradigmas, possuem razoabilidade e proporcionalidade na inserção em sistema tão gravoso como da improbidade administrativa ou se poderiam ser apenadas por outra sistemática já presente no ordenamento jurídico, considerada mais adequada.

Identificar-se-á, então, a relevância da modalidade culposa nos casos escolhidos como modelo, bem como por quais outros mecanismos poderia ser perseguido o ressarcimento do dano causado ao erário e a punição, de maneira mais proporcional, do gestor inábil, dispensando-se que uma conduta não imbuída do sentimento de desonestidade — porquanto praticada sem o elemento subjetivo dolo — seja apenada por um sistema excepcional como o da improbidade administrativa.

Isso tudo para entender se a impunidade, temida e rechaçada escorreitamente pela sociedade e pelos envolvidos no processo persecutório, derivaria ou se intensificaria com a

retirada dessa previsão ou se essa, ao fim, teria baixa expressividade, fazendo com que os avanços de seu afastamento sejam superiores aos de sua manutenção.

Em sequência, será identificado como o combate à corrupção, que se alega ter restado enfraquecido com a retirada da possibilidade de condenação a título de culpa, poderia ser intensificado de forma mais eficiente mediante a utilização adequada de outros institutos de controle ou preventivos. Questiona-se se não estão os agentes que temem o abrandamento do combate à corrupção em razão da edição da nova Lei direcionando os olhares para o lugar equivocado, convidando-os a observarem outros atores do sistema de enfrentamento à corrupção para garantir a maior eficiência dessa prática.

Por isso, será necessário fazer um levantamento de outros mecanismos de apoio ao combate à corrupção existentes e como podem ser mais bem utilizados, como a inserção das práticas de *compliance* e de adoção da agenda ESG pela Administração Pública.

Mas as conclusões dos questionamentos aprofundados neste trabalho jamais poderiam restar dissociadas da análise pretérita, feita no primeiro capítulo, do conteúdo geral da Lei n.º 14.230/2021 e das demais modificações por ela inseridas, que, ao final, formam o arcabouço uno da improbidade administrativa.

Para tanto, é imprescindível que se entenda a expressa inclusão do sistema da improbidade administrativa como integrante do Direito Sancionador (que detém características do Direito Penal), pois esse fornecerá a baliza para a interpretação da Lei e acarretará na aplicação de princípios que repercutem diretamente nos atos materiais e processuais desse sistema de persecução. Assim, será necessário elencar princípios relevantes agora expressamente aplicáveis à improbidade administrativa, que influirão por exemplo nas conclusões sobre a retroatividade ou não da lei material, e avaliar dogmaticamente suas atuais e futuras repercussões no contexto da improbidade administrativa.

As conclusões quanto ao ponto central deste trabalho (a modificação relativa à necessidade de comprovação do elemento subjetivo dolo) também não poderiam ficar dissociadas do escorço realizado no segundo capítulo sobre a natureza da norma e sua real finalidade, para verificar se a condenação por culpa é compatível com esse sistema de responsabilização e se é proporcional e razoável à luz dos preceitos legais e constitucionais que devem ser aplicados à improbidade. Traçar-se-á um panorama do real intuito da Lei de Improbidade Administrativa e a função da pena nesse sistema, integrante do Direito Sancionador, que atrai as balizas interpretativas de proporcionalidade em sua utilização.

Assim, em linhas gerais, o presente estudo partiu do problema central: as recentes mudanças ocasionadas na Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo a retirada da possibilidade de condenação a título de culpa, consistem em institutos que garantem maior segurança jurídica aos agentes públicos ou caminham para ocasionar impunidade?

Desse problema derivam os problemas secundários, cujas respostas são necessárias para se chegar a uma conclusão mais precisa da pergunta inicial. São eles: quais foram as mudanças ocorridas na Lei de Improbidade Administrativa a partir da Lei n.º 14.230/2021 e quais são as repercussões delas no ordenamento atual? A retirada da previsão de condenação por culpa tem o condão de aumentar a impunidade? O ato ilícito culposo do agente público justifica a condenação por improbidade administrativa ou, nesses casos, seria possível a apenação por outra via? A Administração Pública está, satisfatoriamente, diligenciando para a inserção de outras práticas preventivas anticorrupção em suas repartições?

Inicialmente as hipóteses que serão testadas ao longo da exposição são que: (i) as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa trouxeram maior segurança jurídica e definições de lacunas anteriores existentes para os processos de improbidade; (ii) o número de condenações por ato de improbidade administrativa a título de culpa possui menor expressividade quando comparado com o número de condenações por ato doloso; (iii) os casos em que o ato foi praticado com culpa poderiam ser discutidos de maneira mais proporcional em outra via que não a de improbidade administrativa, como ações de ressarcimento ao erário, tomadas de contas especiais e os procedimentos da Lei Anticorrupção; (iv) a impunidade não está atrelada necessariamente ao conteúdo da Lei, mas sim à utilização eficiente ou não dos mecanismos repressivos e preventivos disponíveis pela Administração Pública.

A análise visará a cumprir o objetivo geral de demonstrar que as alterações na Lei de Improbidade administrativa garantem maior segurança jurídica e que a retirada da possibilidade de condenação por culpa não levaria à impunidade dos autores do ilícito — o que é consolidado ao final.

Por fim, tem-se que a atualidade do tema é verificada na medida em que a Lei n.º 14.230/21 foi promulgada recentemente e ainda não conta com definição jurisprudencial ou doutrinária acerca de seus pontos sensíveis e controversos.

CAPÍTULO 1

1 AS ALTERAÇÕES INSERIDAS PELA LEI N.º 14.230/21

1.1 OS MOTIVOS DE REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A NECESSIDADE DE CORREÇÃO DE LACUNAS E A DEFINIÇÃO DE BALIZAS PARA INTERPRETAÇÃO DA NORMA

O Projeto de Lei e a posterior Lei Ordinária n.º 14.230/2021 foram objeto de discussão calorosa, dividindo opiniões acerca dos efeitos das disposições na sociedade e na efetividade do combate à corrupção.

Membros do Ministério Público e agentes contrários às mudanças passaram a defender que o texto possui potencial de afrouxamento da punição de irregularidades cometidas por agentes públicos, especialmente no que tange à retirada de condenação a título de culpa e a exigência de comprovação do dolo específico do gestor na prática do ato para sua responsabilização. Por outro lado, defensores da norma argumentaram que o novo texto delimita os desvios que podem ser enquadrados como improbidade e garante maior segurança jurídica ao agente, mitigando o abuso da persecução contra eles.

Como exemplo de entendimentos contrários a algumas das disposições, tem-se o do ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin, que levantou preocupações concernentes às mudanças, ainda no Projeto de Lei, de punição apenas para agentes públicos que agirem com dolo. Defendeu o ministro que isso criaria um regime jurídico mais restrito para o combate não penal da improbidade administrativa do que aquele previsto na legislação penal — que, em tese, admitiria a condenação a título de culpa.

Além disso, criticou a revogação dos incisos I e II do artigo 11 da Lei, que enquadravam no rol da improbidade administrativa "*praticar ato visando a fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência*", e "*retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício*".

Após a conversão do projeto em Lei ordinária, ainda se seguiu a irresignação de classes e entidades com relação a algumas de suas disposições. Foram vários os pontos de debate e questionamento, proferidos em âmbitos administrativo e judicial.

No Judiciário, uma das primeiras decisões de grande repercussão foi a emitida pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo das ADI's n.º 7042/DF e 7042/DF. Em 21/02/2022, publicou-se decisão do Ministro Alexandre de Moraes deferindo parcialmente cautelar para conceder interpretação conforme à Constituição Federal ao caput e §§ 6º-A, 10-C e 14 do art. 17 da Lei n.º 8.429/1992, para atribuir legitimidade concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas na propositura de ação por ato de improbidade administrativa — porquanto a redação dada pela Lei n.º 14.230/21 havia restringido inicialmente a legitimidade apenas ao *parquet*.

No âmbito administrativo, em novembro de 2021, o Ministério Público Federal, por meio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção, emitiu a Nota Técnica n.º 01/2021, que visava a emitir opinião acerca das novas disposições da Lei de Improbidade Administrativa e a firmar a interpretação que entendia como adequada para elas. Defendeu, entre outros pontos, a irretroatividade da norma administrativa, afirmando que *“o artigo 37, §4º da CF impede a retroatividade de novas normas mais benéficas como instrumento de vedação ao retrocesso no enfrentamento de condutas ímprobas ou práticas corruptivas (em sentido amplo), e, mesmo que lei nacional disponha sobre a retroatividade, é necessário juízo sobre a manutenção da conduta ilícita no ordenamento jurídico como atentado ao princípio da moralidade administrativa.”*³³

Mas, sobre isso, em fevereiro de 2022, o STF reconheceu a repercussão geral desse debate (tema 1.199), para *“definição de eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.”*

Após, o Ministro Alexandre de Moraes determinou a suspensão do prazo prescricional nos processos com repercussão geral reconhecida que tratam desse tema (1.199).

Questões como a retroatividade ou não da norma, sua incidência e os novos aspectos processuais a ela relativos seguem sendo discutidas pelos protagonistas do processo investigativo — chegou-se até mesmo ao ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF alegando a inconstitucionalidade de todas as disposições da Lei n.º 14.230/21

³³ MPF. NOTA TÉCNICA N.º 01/2021 – 5ª CCR. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NTOrientao12.2021.pdf>

(ADI n.º 7156). Todavia, os holofotes da discussão voltam-se preponderantemente para a retirada da previsão de condenação por ato de improbidade administrativa praticado com culpa e a delimitação de necessidade de dolo específico para enquadramento do ato — o que é, portanto, o foco do presente trabalho e será aprofundado nos capítulos subsequentes.

Mas, a despeito das preocupações e das divergências doutrinárias, foi unânime o pensamento de necessidade de modernização da Lei vigente e de que o sistema de responsabilização da improbidade administrativa carecia de atualização para preenchimento das diversas lacunas encontradas na norma, que eram deixadas a cargo do Judiciário e, muitas vezes, objeto de posicionamentos divergentes e conflitantes.

Aqui, para o que se pretende defender e para fins de justificação teórica, entende-se o sistema jurídico como uma realidade dinâmica, “(...) *em perpétuo movimento, acompanhando as relações humanas, modificando-se, adaptando-se às novas exigências e necessidades da vida, inserindo-se na história, brotando do contexto cultural*”³⁴. Assim, a análise da problemática acerca da necessária promulgação da nova Lei é realizada com uma visão que considere que o direito deve acompanhar as alterações das relações sociais, sempre dinâmicas, não podendo ficar imobilizado e engessado. Nesse ponto, verifica-se, portanto, grande avanço provocado pela iniciativa legislativa.

Não somente. Além da tentativa de acompanhar os avanços da sociedade, responder a diversos dos questionamentos levantados e de cobrir os espaços em branco deixados com o texto anterior do normativo, a nova redação avançou principalmente no sentido de elencar uma série de balizas para que a Lei seja interpretada, principalmente quando da inserção expressa da norma no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, que direciona à improbidade administrativa a exigência de observância de uma série de princípios próprios desse sistema.

Isso se torna relevante na medida em que não poderá o legislador, mesmo no normativo atual, esgotar a temática da probidade administrativa e isentar totalmente o texto legal da subjetividade interpretativa do operador do direito, sobretudo por ser impossível que a norma reste absolutamente sem nenhuma lacuna. Por isso, convém que o legislador forneça parâmetros objetivos para definição dos caminhos de sua interpretação, evitando-se divergências exorbitantes e garantindo maior segurança jurídica ao jurisdicionado.

³⁴ DINIZ, Maria Helena. *As lacunas no direito*. 7a. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 72.

A despeito da defesa de muitos autores de que o sistema jurídico é formado por um todo orgânico, completo e suficiente para disciplinar todos os comportamentos humanos, desmunido de lacunas³⁵, o direito normativo e as leis confeccionadas não são suficientes para abarcar todas as situações de fato que surgem no convívio social³⁶.

Conforme leciona Hart³⁷, a completude e a indeterminação do Direito levam à concepção de que o sistema normativo possui uma textura aberta, que se deve à indeterminação da própria linguagem natural e à impossibilidade humana de estabelecer regras específicas prévias para todas as situações possíveis.

É certo que, como se vê, o legislador não consegue esgotar as situações sociais e tudo que a elas dizem respeito, nem tampouco deixar o texto normativo à prova de questionamentos acerca da correta interpretação da norma.

Ainda segundo Hart³⁸, em todos os campos da experiência, e não só no das regras, há um limite, inerente à linguagem humana, quanto à orientação que a linguagem geral pode oferecer, razão pela qual nem sempre os significados dos termos se apresentarão de forma inequívoca, podendo haver variações e até mesmo indeterminações, dependendo do contexto em que se insira.

De acordo com Miguel Reale, a lei é apenas *“instrumento de revelação do Direito, o mais técnico, o mais alto, mas apenas isto, um instrumento de trabalho e imperfeito, porquanto não prevê tudo que a existência oferece no seu desenvolvimento histórico”*. Para ele, *“(...) a lei tem lacunas, tem claros, mas o Direito interpretado como ordenamento da vida, este não pode ter lacunas, porque deverá ser encontrada, sempre, uma solução para cada conflito de interesses.”*³⁹

³⁵ Segundo Maria Helena Diniz, Savigny, Karl Bergbohm, Briz, Santi Romano, Zielmann, Donatti e Kelsen, com fundamentos diversos, são exemplos de filósofos do direito que defendiam a inexistência de lacunas no ordenamento jurídico. (DINIZ, Maria Helena. *As lacunas no direito*. 7a. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.)

³⁶ Ernst Zitelmann, Emil Lask, Herbert Hart, Miguel Reale, José Joaquim Gomes Canotilho, Tércio Sampaio Ferraz Jr, Lourival Vilanova, Paulo Bonavides, dentre outros, são autores que adotam a compreensão de que o direito constitui-se como um sistema aberto e, por isso mesmo, passível de ser incompleto, ainda que por fundamentos jusfilosóficos diversos. (DINIZ, Maria Helena. *As lacunas no direito*. 7a. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.)

³⁷ HART, Hebert L. A. *O Conceito de Direito*. 2 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1994.

⁴ *Ibidem*.

³⁹ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 289.

A questão essencial, então, é entender como a solução que não está diretamente encartada na norma deverá ser encontrada — o que passará pela análise de permissão de maior ou menor discricionariedade do juiz em sua aplicação.

Aqui defende-se a ideia de que é possível — e desejável — reduzir a subjetividade e a necessidade legislativa do juiz caso a caso, reduzindo o arbítrio do intérprete e a discricionariedade do operador do direito, a partir da utilização de padrões que também pertencem ao direito. Esses padrões, chamados de *standards* por Dworkin, são “princípios” e “políticas” que devem ser utilizados pelo magistrado, principalmente em casos difíceis (*hard cases*), para que possam fundamentar a sua decisão.

Para Dworkin, “política” é um padrão que estabelece um objetivo geral a ser alcançado em benefício da coletividade, como uma melhoria econômica, política ou social, e “princípio” é um padrão que deve ser observado não por ter em vista uma finalidade econômica, política, ou social, que se possa considerar favorável, mas por ser “*uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade*”.⁴⁰

Nesse ponto, entende-se como adequada a adoção da teoria Dworkiniana — que se contrapõe à de Hart, a qual pressupõe uma maior discricionariedade do magistrado na criação do direito aplicável ao caso⁴¹ — de que a falta de uma resposta jurídica clara não significa que não há nenhuma resposta jurídica, e de que mesmo em casos difíceis há sempre uma resposta correta, encontrada a partir de um critério de integridade.

E a integridade exige que o Estado aja de modo congruente, segundo um “conjunto único e coerente de princípios”⁴², dispensando a todos os cidadãos governados um tratamento conforme os mesmos padrões de justiça e equidade, tratando-os de modo congruente com os princípios e a moralidade política da sociedade.

⁴⁰ DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 36

⁴¹ Para Hart, as lacunas devem ser preenchidas pelo juiz em uma atividade de criação do direito pautada em poder discricionário forte. Nos casos difíceis — aqueles que não estão acobertados por nenhuma regra jurídica — seria dado ao juiz um poder discricionário forte que permite fazer uma escolha entre os interesses conflitantes pelo modo que achar mais adequado. Trata-se de uma decisão fundada em critérios pessoais e políticos, e não de direito. Dworkin não concorda com essa tese de incompletude do direito. Ele sustenta que o direito vai muito além das regras jurídicas postas (*settled rules*) de Hart, não sendo possível utilizar padrões extrajurídicos para decidir os casos difíceis. Para Dworkin, o fato de não haver uma lei ou um precedente aplicáveis ao caso concreto não significa que o direito não fornece nenhuma resposta; significa, apenas, que o juiz terá de buscar padrões de direito que estão além das regras jurídicas postas.

⁴² DWORKIN, Ronald. O império do direito. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 203.

Nesse ponto, importante diferenciar que os princípios são dotados de um caráter distributivo direcionado ao indivíduo, considerando-o como um fim em si mesmo, e as políticas possuem um caráter distributivo direcionado à coletividade.⁴³

Então, a resposta às lacunas é encontrada em primeiro plano nos princípios do direito relativos a cada questão. Em caso de colidência entre princípios, será analisada a força e a adequação que cada um exerce no caso concreto, a qual varia conforme as circunstâncias e a matéria, de modo que seja possível que certo princípio não prevaleça em um caso específico, mas, em outras situações, seja determinante.

Por isso torna-se desejável a especificação pelo legislador da natureza da norma que está sendo criada e a estipulação de balizas para sua interpretação, a fim de que sejam identificados nos casos que a envolvem quais princípios prevalecerão em detrimento dos demais.

É nesse ponto que se desenvolve o novo texto da Lei de Improbidade Administrativa, o qual a insere expressamente — a fim de dirimir quaisquer dúvidas — em um contexto de sistema normativo que direciona a ela uma série de balizas, princípios e valores para sua interpretação: o do Direito Sancionador. O magistrado, mesmo que ainda se encontrem presentes lacunas na norma, deverá interpretá-la de acordo com o panorama geral da Lei e os valores nela encartados, que agora tornaram-se expressos e demonstram o fim a que verdadeiramente se destina.

Assim, entende-se que ao delimitar, no novo art. 1º, §4º, da Lei de Improbidade Administrativa, que se aplicam ao sistema da improbidade os princípios constitucionais do Direito Sancionador, o legislador deixou clara a necessidade de analisar os preceitos da norma com base no contexto geral, de princípios e valores, desse ramo do Direito.

Esse entendimento vai ao encontro do pensamento de Miguel Reale, de que o papel do processo interpretativo é o de representar uma forma de captação do valor das partes inserido na estrutura da lei, por sua vez inseparável da estrutura do sistema e do ordenamento — o que se denomina hermenêutica estrutural. O autor ensina que:

O fim da lei é sempre um valor, cuja preservação ou atualização o legislador teve em vista garantir, armando-o de sanções, assim como também pode ser fim da lei impedir que ocorra um desvalor. Ora, os valores não se explicam segundo nexos de

⁴³ IKAWA, Daniela R. Hart, Dworkin e discricionariedade. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/cgdjHPhWt5DhNCFGgdKdQJG/abstract/?lang=pt#>

causalidade, mas só podem ser objeto de um processo compreensivo que se realiza mediante o confronto das partes com o todo e vice-versa, iluminando-se e esclarecendo-se reciprocamente, como é próprio do estudo de qualquer estrutura social. Nada mais errôneo do que, tão logo promulgada uma lei, pinçarmos um de seus artigos para aplicá-lo isoladamente, sem nos darmos conta de seu papel ou função no contexto do diploma legislativo. Seria tão precipitado e ingênuo como dissertarmos sobre uma lei, sem estudo de seus preceitos, baseando-nos apenas em sua ementa. Essas considerações iniciais visam pôr em realce os seguintes pontos essenciais da hermenêutica estrutural: a) toda interpretação jurídica é de natureza teleológica (finalística) fundada na consistência axiológica (valorativa) do Direito; b) toda interpretação jurídica dá-se em uma estrutura de significações, e não de forma isolada; c) cada preceito significa algo situado no todo do ordenamento jurídico. Pois bem, dessa compreensão estrutural do problema resulta, em primeiro lugar, que o trabalho do intérprete, longe de reduzir-se a uma passiva adaptação a um texto, representa um trabalho construtivo de natureza axiológica, não só por se ter de captar o significado do preceito, correlacionando-o com outros da lei, mas também porque se deve ter presentes os da mesma espécie existentes em outras leis: a sistemática jurídica, além de ser lógico-formal, como se sustentava antes, é também axiológica ou valorativa.⁴⁴

Veja-se, então, que, segundo o autor, o fim da lei somente pode ser objeto de um processo compreensivo que se realiza do confronto das partes com o todo e vice-versa; toda interpretação jurídica se dá em uma estrutura de significações e não de forma isolada; e cada preceito significa algo situado no todo do ordenamento jurídico.

No caso da Lei de Improbidade administrativa, então, o todo é o próprio Direito Sancionador. E o resultado da necessidade de o magistrado observar, quando do julgamento do caso, os pressupostos do Direito Sancionador é o reforço de mecanismos jurídicos voltados à proteção da liberdade individual do cidadão e de uma plêiade de direitos fundamentais em suas dimensões subjetiva e objetiva oriundas desse, que encontram sua essência nos direitos fundamentais de primeira geração, os quais impõem ao Estado uma postura de proibição de agir em desrespeito a esses direitos.

Intentou-se reiterar a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, compreendidos como pertencentes ao indivíduo e oponíveis contra o Estado, inicialmente entendido como o único potencial ofensor dos direitos fundamentais.⁴⁵

Houve então o fortalecimento das garantias dos indivíduos nesse sistema de responsabilização, após os traumas deixados pelos acontecimentos passados, para firmá-lo em um contexto em que a razoabilidade e a proporcionalidade são indissociadas de um julgamento.

⁴⁴ REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27.^a ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

⁴⁵ DIMOULIS, D.; MARTINS, L. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 52.

O sistema punitivo da improbidade, reconheça-se, representa uma colisão entre direitos fundamentais do investigado (cidadania, patrimônio e livre exercício da profissão) e bens jurídicos do estado (patrimônio e princípios), em que se prestigia o coletivo em detrimento do individual, de modo que, se violado o bem jurídico estatal, será legítima a restrição dos direitos fundamentais do agente público.⁴⁶ Acontece que essa conduta restritiva não pode ser aplicada de forma indiscriminada e desproporcional.

Foi por isso que foi necessário o reforço de critérios fundamentais passíveis de entender a improbidade administrativa em sua aceção material, sem a realização mecânica de subsunção do fato à norma, mas interpretando-a de acordo com o contexto geral do Direito Sancionador.

Conforme Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, “*à atividade de concreção dos valores previamente prestigiados pelo legislador, in abstracto, devem ser opostos limites, isto sob pena de se transmudar uma legitimação de direito em uma ilegitimidade de fato*”.⁴⁷

A inserção dos princípios do Direito Sancionador, portanto, possui caráter relevante e, diga-se, determinante na análise da norma, tanto para identificação das interpretações das novas disposições e o que elas significam no ordenamento jurídico quanto com relação às suas repercussões no sistema atual. É por essa razão que as análises feitas neste trabalho levarão em conta, para sua conclusão, o contexto sancionador em que inserida a improbidade administrativa, fazendo com que a interpretação de suas normas — o que se fará subsequentemente — seja direcionada para os preceitos desse ramo do Direito.

Por essa razão, para que sejam melhor entendidas as modificações inseridas na Lei n.º 8.429/92 e seus impactos, cabe a análise anterior dos principais princípios e regras do Direito Sancionador que podem balizar a interpretação dos dispositivos da Lei, para que esses sejam esmiuçados posteriormente já considerando o contexto geral em que inseridos — o que, como se verá, aproximará o sistema da improbidade administrativa muito mais dos parâmetros do Direito Penal que o de responsabilização civil em que se encontra.

⁴⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência. Edição do Kindle.

⁴⁷ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

1.2 A APROXIMAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM O DIREITO PENAL: OS PRINCÍPIOS E VALORES DO DIREITO SANCIONADOR APLICADOS À IMPROBIDADE

Como se viu, a diretriz de interpretação da Lei n.º 8.429/92 foi expressamente delimitada após as reformas realizadas pela Lei n.º 14.230/21, que tentou tornar o diploma legal mais prudente com a definição e a caracterização de um ato com altíssimo poder de sanção, assim como o Direito Penal.

Por essa razão sempre foi o entendimento de alguns juristas a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador também ao sistema da improbidade administrativa — o que faz agora a norma no início do texto legal.

Mas a repercussão dessa alteração consiste, ao fim, na atribuição expressa à improbidade administrativa de estruturas dogmáticas semelhantes às do Direito Penal, cujo sistema de responsabilização é muito mais robusto na proteção das garantias individuais dos investigados.

Isso acaba por proporcionar maior segurança jurídica à Lei de Improbidade Administrativa, na medida em que conceitos abertos terão um caminho mais restrito para serem interpretados (como no Direito Penal), evitando-se posicionamentos muito divergentes e sem um parâmetro uniforme de aplicação — o que é inaceitável ao se tratar de matéria que possui sanções tão graves quanto aquelas dispostas no Diploma Penal.

1.2.1. Do princípio da legalidade e da tipicidade punitiva

A primeira consequência da aplicação dos princípios constitucionais do Direito Sancionador, semelhantes aos do Direito Penal, à improbidade é a aplicação do princípio da legalidade e da tipicidade punitiva (art. 5º, II e XXXIX, e art. 37, da CF) que atenda à exigência de taxatividade na descrição da conduta e a correta subsunção do fato à norma. Isso impõe ao julgador a análise mais aprimorada da conduta tida como ímproba, para que haja a estrita subsunção entre as condutas taxativas descritas previamente na norma com o ato do agente no caso concreto.

Evita-se com isso também — como se depreende das mudanças realizadas no art. 11, as quais serão demonstradas posteriormente — os chamados “tipos abertos”.

No Direito Penal, o princípio da legalidade afasta a possibilidade de existirem “tipos abertos” ao pressupor sua configuração em quatro dimensões: *lex scripta*, que impõe que a norma seja escrita; *lex stricta*, que ordena que ela seja restritiva, vedando-se analogia; *lex praevia*, que mandamenta que ela seja anterior; e *lex certa*, que delimita a necessidade de que haja definição dos contornos do fato punível e suas penas.⁴⁸

Por mais que fosse admitida pela jurisprudência⁴⁹ a possibilidade anterior de existência do tipo aberto no Direito Administrativo Sancionador, o novo texto da Lei de Improbidade Administrativa visou a não deixar margem para essa possibilidade na norma, reformando a redação antes vigente.

O intuito de adequar a Lei de Improbidade Administrativa também a essa lógica garantista da Constituição Federal, em que nenhuma conduta poderá ser punível pelo rigor do *jus puniendi* estatal se não estiver descrita previamente no rol taxativo da Lei, é expresso na intenção do legislador.

Conforme indica Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz, ao aplicarmos o princípio da legalidade, toda e qualquer conduta, mesmo que eventualmente ilegal, deverá ser prévia e estritamente descrita na Lei de Improbidade Administrativa, senão essa corresponderá somente a uma ilegalidade não revestida de improbidade.⁵⁰

A existência de tipos administrativos abertos pode levar à extensão conceitual daquelas figuras e ampliar os seus contornos, ao ponto de neles caberem condutas que não expressam

⁴⁸ Viana, E. Observações sobre o princípio da legalidade. *Revista Científica Do CPJM*, 1(02), 96 –125. <https://rcpjm.cpj.uerj.br/revista/article/view/36>

⁴⁹ Veja-se trechos do julgamento do MS n. 28.799/DF, realizado pelo STF, em 2016: *O reconhecimento da possibilidade de instituição de estruturas típicas flexíveis no âmbito do direito administrativo sancionador, cuja textura aberta conduz à necessidade de o órgão disciplinar – com apoio em seu prudente critério e sempre atento às limitações que derivam dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade – proceder à adequada correlação entre a infração funcional e a sanção a ela correspondente prevista no estatuto jurídico-disciplinar, tem o beneplácito de autorizado magistério doutrinário(...)* Na realidade, a utilização de elementos normativos de conteúdo abrangente na definição legal de condutas puníveis revela-se legítima, inclusive sob a perspectiva dos atos de improbidade administrativa, cuja prática pode justificar a imposição de sanções objetivamente muito mais graves do que aquelas próprias do regime jurídico-disciplinar dos servidores públicos em geral e dos magistrados em particular (...).

⁵⁰ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. FAVRETO, Rogério. *Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021.

infrações minimamente graves à ordem administrativa e que, por isso, não devem ser classificadas como improbidade, mas sim como meras irregularidades.

Para poder impor sanção, o Estado precisa, antes, definir na Lei (e apenas nela), com todas as minúcias, aquilo que a sociedade não quer ver realizado e estabelecer a exata sanção que recairá sobre o agente,⁵¹ delimitando totalmente o campo semântico dos preceitos normativos.

Torna-se insuficiente, portanto, qualquer definição de infração como o mero “descumprimento de um dever (conduta contrária ao comando da norma), pelo destinatário da norma jurídica, cuja sanção possa ser imposta por autoridade administrativa (no exercício da função administrativa), em virtude de o ordenamento jurídico conferir-lhe tal competência”⁵² — como existia anteriormente na redação dos primeiros incisos do art. 11, revogados pela nova Lei.

Uma vez afastada a possibilidade de existirem tipos abertos, tem-se a necessidade de incursão da conduta no exato conteúdo normativo existente na Lei. O princípio da tipicidade, então, aqui em sua acepção formal⁵³, exige a subsunção perfeita da conduta praticada pelo agente ao modelo abstrato previsto na norma. A tipicidade formal exige a adequação da conduta ao tipo, que deve ser perfeita, sob pena de o fato ser considerado formalmente atípico.

Assim, o juiz, ao aplicar o sistema da improbidade, deverá se afastar ao máximo de conceitos genéricos e vagos e buscar realizar a subsunção do fato à norma, singularizando cada circunstância para a aplicação de sanções — como feito no Direito Penal.

Mas também é relevante a verificação de atração à improbidade administrativa da tipicidade material, princípio constitucional implícito. Para Eugênio Pacelli, “a literalidade dos tipos penais não pode servir de referência absoluta para a determinação de seu alcance. (...) A tipicidade formal, isto é, a subsunção do fato à norma, constitui apenas o ponto de partida; o ponto de chegada, porém, será o juízo de tipicidade material, com a efetiva violação ao bem jurídico protegido.”⁵⁴

⁵¹ SANTOS, Luiz Fernando de Freitas. A tipicidade no direito administrativo sancionador: Balada de La Justicia y La Ley in OSÓRIO, Fábio Medina (coord.). Direito sancionador: sistema financeiro nacional. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 257.

⁵² VITTA, Heraldo Garcia. A sanção no direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003. p.35.

⁵³ Segundo a doutrina e jurisprudência majoritária, a tipicidade penal se divide em dois elementos: tipicidade formal e tipicidade material.

⁵⁴ PACELLI, Eugênio; CALLEGARI, André. Manual de Direito Penal: Parte Geral. São Paulo: Atlas, 2016, p.93.

Isso faz com que condutas que tiverem inexpressiva ofensa ao bem jurídico tutelado sejam consideradas atípicas. Aqui se enquadra o Princípio da Insignificância ou da Bagatela, que preceitua que a tipicidade também exige que o bem jurídico seja efetivamente afetado, de modo que a irrelevância da lesividade material do ato excluiria o contexto de proibição da norma e, por consequência, a tipicidade da conduta.

Este princípio pode ser atraído pelo Direito Sancionador, abarcando aquelas condutas que à primeira vista seriam enquadráveis legalmente, mas que, devido ao ínfimo potencial ofensivo, não são capazes de afetar o interesse público tutelado — tornando o arbitramento de sanção ao agente irrazoável e desproporcional.

A partir de um posicionamento cristalizado na doutrina europeia de que o *jus puniendi* estatal é único, é preciso lutar pela aplicação dos princípios penais e processuais penais garantistas e limitadores também ao Direito Administrativo Sancionador.⁵⁵ Isso, pois o efeito aflitivo da sanção é identificado por García de Enterría como o elemento central da sanção administrativa. Para ele, as infrações administrativas diferenciam-se das penas somente segundo um aspecto formal, relativamente à autoridade que as impõe.⁵⁶

Mas a incidência desses princípios à improbidade não seria somente em razão da atratividade dos princípios do Direito Sancionador, porquanto o próprio texto da norma, por meio da inserção do art. 11, §4^{o57}, e art. 12, §5^{o58} (este último, apesar de ainda prever a imposição de sanção, limita-se à multa), impõe a existência de lesividade ao bem jurídico para sua apenação, bem como que a conduta seja relevante para a imposição das sanções mais graves.

A propósito, adotando uma teoria do tipo administrativo sancionador, a Controladoria-Geral da União em Manual de Processo Administrativo Disciplinar⁵⁹ especificou que “o primeiro requisito da infração disciplinar é que a conduta seja típica, conjugadas as

⁵⁵ GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256/Rev_2014_27>

⁵⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de direito administrativo. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 876.

⁵⁷ Art. 11. § 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

⁵⁸ § 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.

⁵⁹ https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manualpad_130513.pdf.

tipicidades objetiva e subjetiva. Portanto, a ausência tanto do dolo quanto da culpa afasta toda a tipicidade da conduta, que então não deverá ser considerada uma infração disciplinar.”

Assim, não deve ser considerada infração a conduta apenas por seu ajuste semântico-gramatical ao texto da norma proibitiva, sendo insuficiente o enquadramento típico meramente formal dessa. É imperioso que a conduta seja materialmente violadora dos preceptivos deontológicos previstos na legislação, considerada relevante mesmo após o teste de razoabilidade e proporcionalidade.⁶⁰

1.2.2. Do princípio da retroatividade da norma benéfica ao réu

Como outro desdobramento da aproximação entre improbidade administrativa e Direito Penal a partir da aplicação dos princípios do Direito Sancionador, deve-se dar destaque que a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XL⁶¹, descreve o princípio da retroatividade da lei penal, determinando que essa, se benéfica, sempre retroagirá para trazer uma situação mais favorável ao réu.

E aqui defende-se que esse deve ser aplicado integralmente ao Direito Sancionador. Conforme esclarece Fábio Medina Osório, o *“Direito Penal e Direito Administrativo confluem para dar nascimento ao Direito Administrativo Sancionador. Há princípios constitucionais comuns ao Direito Público punitivo. Ao Direito Administrativo Sancionador se aplicam os princípios do Direito Penal e Processual Penal, com matizes, por simetria”*.⁶²

A jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça se posiciona no sentido de definir que o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica alcança também as leis de Direito Administrativo Sancionador:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO

⁶⁰ DE OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. O juízo de proporcionalidade na fase de instauração de procedimentos disciplinares. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24057/o-juizo-de-proporcionalidade-na-fase-de-instauracao-de-procedimentos-disciplinares>>

⁶¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

⁶² OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. Thomson Reuters – Revista dos Tribunais. 6ª edição, 2019.

ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE.

[...]

III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente.

IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se inenes os demais atos processuais.

[...]

VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. (STJ - RMS: 37031 SP 2012/0016741-5, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 08/02/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/02/2018)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC.

I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente.

[...]

III. Recurso especial parcialmente provido.

(STJ - REsp: 1153083 MT 2009/0159636-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 06/11/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/11/2014)

Como se vê, é entendido pelo Superior Tribunal de Justiça que “o art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage”.

Tanto o Direito Administrativo Sancionador quanto o Direito Penal, integrantes do Direito Público Sancionador, decorrem de um *jus puniendi* estatal único, inexistindo diferença ontológica, mas apenas de regimes jurídicos, em conformidade com a discricionariedade conferida ao legislador.⁶³

A retroatividade de lei mais benéfica é um princípio geral de Direito, previsto na Constituição Federal. Sobre os princípios gerais de Direito, Miguel Reale⁶⁴ indica que “são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do

⁶³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio: Curso de Direito Administrativo, 32ª ed., São Paulo, Malheiros, 2015, P. 871.

⁶⁴ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, P. 305.

ordenamento jurídico, quer para sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas".

E alguns dos princípios gerais de direito *"se revestem de tamanha importância que o legislador lhes confere força de lei, com a estrutura de modelos jurídicos, inclusive no plano constitucional, consoante dispõe a nossa Constituição sobre os princípios de isonomia (igualdade de todos perante a lei), de irretroatividade da lei para a proteção dos direitos adquiridos etc."*⁶⁵

Os princípios gerais de Direito devem condicionar a aplicação do direito em suas mais diversas searas, de forma horizontal e independentemente da natureza do direito material envolvido. Assim, a retroatividade da norma mais benéfica, dada a relevância social e jurídica, não deve se restringir à lei penal, mas a toda a esfera do *jus puniendi* estatal.

Sobre isso, José Afonso da Silva ensina que *"se o Estado reconhece, pela lei nova, não mais necessária à defesa social a definição penal do fato, não seria justo nem jurídico alguém ser punido e continuar executando a pena cominada em relação a alguém, só por haver praticado o fato anteriormente"*.⁶⁶

Essa garantia fundamental está diretamente ligada aos princípios da razoabilidade e da legalidade e ao dever de coerência que deve ser observado pela Administração Pública e pelo próprio Estado. Isso, pois não seria coerente manter a aplicação de punição posteriormente reconhecida como desnecessária ou irrazoável pelo próprio ente público normatizador.

Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández demonstram que, na Espanha, a retroatividade da norma mais benéfica tem aplicabilidade admitida, já há muito, em sede de Direito Administrativo sancionador:

La regla de irretroactividad de los Reglamentos, así establecida, admitía, sin embargo, algunas modulaciones en casos especiales. Así, por ejemplo, tratándose de disposiciones meramente aclaratorias e interpretativas, cuyos efectos se conviene en referir al momento en que se dictó la norma aclarada o interpretada (sentencias de 7 de junio de 1966 y 24 de septiembre de 1969), por suponer que la aclaración o interpretación carece de contenido innovativo, lo cual no siempre es exacto (si no hay un *quid novum*, ¿para qué se dicta la norma?) y suele dar lugar a frecuentes abusos. Ha sido también habitual aceptar siempre el alcance retroactivo de las normas de organización y procedimiento (sentencias de 26 de junio de 1888, 26 de junio de 1895 y 29 de septiembre de 1924, por ejemplo), por entender que no declaran derecho alguno en favor de la parte y que, por tanto, tampoco pueden perjudicarla (sentencia de 19 de noviembre de 1953 y Dictamen del Consejo de Estado de 31 de marzo de

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Silva, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 138..

1966, aunque la Disposición Transitoria 2ª LPC dispuso otra cosa) y, por supuesto, como ya notamos, de los Reglamentos in bonus o favorables para los ciudadanos, especialmente de los que disminuyen o extinguen las sanciones según el criterio del artículo 2.2 CP, como hoy dispone el artículo 128.2 LPC y sentencias de 10 de marzo, 29 de mayo de 1998, 27 de octubre de 2001, etc.⁶⁷

Assim, entende-se que a lógica do artigo 5º, XL, da Constituição Federal também deve ser aplicada no âmbito do processo administrativo sancionador. A literalidade do dispositivo constitucional não induz que a retroação da norma mais benéfica se limite ao Direito Penal, mas sim que mesmo nessa esfera (de alto rigor) do ordenamento jurídico, destinado à tutela dos bens jurídicos mais importantes, admite-se a retroação de norma mais benéfica ao acusado.

Rafael Munhoz de Melo defende que a utilização de expressões próprias do Direito Penal em diversos incisos do art. 5º da Constituição não impede a sua aplicação ao Direito Administrativo Sancionador, uma vez que os princípios jurídicos neles vinculados seriam corolários do Estado de Direito e nem sequer necessitariam de menção expressa no texto constitucional.⁶⁸

Por isso, as normas sancionatórias do Direito Administrativo, quando mais benéficas ao administrado, também devem retroagir, mormente pois algumas das sanções da improbidade são, a propósito, mais graves que outras penalidades dispostas no diploma penal.

Corroborando esse raciocínio o julgamento do Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança nº 23.262/DF, no qual se reconheceu que o princípio da presunção da inocência (LVII, do artigo 5º da CF) — em que pese o texto da Constituição fazer referência ao Direito Penal — aplica-se aos processos administrativos sancionadores:

II – No julgamento do MS 23.262/DF, o Órgão Pleno do Supremo Tribunal Federal reafirmou seu entendimento de que o princípio da presunção de inocência, insculpido no inciso LVII do artigo 5º da Constituição de 1988, se aplica aos processos administrativos sancionadores, em que pese o fato de o texto constitucional fazer referência à 'sentença penal'. Esse mesmo raciocínio é de ser aplicado ao inciso XL do mesmo artigo 5º, que faz referência à 'sentença penal'. Esse mesmo raciocínio é de ser aplicado ao inciso XL do mesmo artigo 5º, que faz referência apenas à 'lei penal'. Resposta: sim, pelos fundamentos de que fiz uso ao longo do presente parecer e que resumi na resposta anterior.

⁶⁷ ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo. I. 2013, Thomson Reuters (legal) Limited.

⁶⁸ MELO, Rafael Munhoz de. Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 104.

A aplicação da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica encontra previsão, ainda, no art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica, que não restringe a incidência do princípio ao Direito Penal:

Art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica, na forma do anexo ao Decreto 678/1992: Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinqüente será por isso beneficiado.

Esse tema — que está no rol dos mais emblemáticos relativos às mudanças da nova Lei — encontra-se sob análise do Supremo Tribunal Federal, a partir do reconhecimento da repercussão geral (tema 1.199), para *"definição de eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) a necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente."*

Dentre as alterações normativas que podem ser consideradas benéficas com a promulgação da Lei n.º 14.230/21, prepondera, como dito, a extinção da improbidade culposa, em uma espécie de *"abolitio criminis"*, que era prevista para a hipótese do art. 10 (dano ao erário). Além disso, tem-se a exigência, em quaisquer dos atos (arts. 9º, 10 e 11), da comprovação do dolo específico para configuração da prática da improbidade administrativa (art. 1º, §1º e §2º).

Sobre isso, a jurisprudência do STJ anteriormente firmava a interpretação de que bastaria o dolo genérico para caracterização do ato de improbidade disposto no art. 11. Todavia, o texto expresso da Lei agora impõe a comprovação do dolo específico, qual seja a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

A revogação dos incisos I, II, IX e X do art. 11 da Lei também tem como resultado o afastamento das ações de improbidade fundadas em violação aos princípios da Administração que não se enquadrem nas condutas especificamente descritas nos incisos atuais do dispositivo. Com a retirada desses incisos, o art. 11 perdeu seu caráter abrangente, exemplificativo e genérico e passou a contar com rol taxativo. Desse modo, somente será configurada a improbidade por violação aos princípios a prática das condutas expressamente indicadas no rol

do referido dispositivo legal e não mais toda e qualquer conduta que antes poderia ser considerada violadora dos princípios da Administração.

Quanto à prescrição, alteração benéfica relevante é vista, por exemplo, com relação às sanções aos servidores públicos estatutários federais. Isso, pois o antigo art. 23, II, da LIA estabelecia que o prazo prescricional seria aquele previsto em lei específica para aplicação da sanção disciplinar de demissão no serviço público — pelo art. 142, § 2º, da Lei 8.112/1990, “*os prazos de prescrição previstos na lei penal se aplicam às infrações disciplinares capituladas também como crime*”, os quais, em regra, são superiores ao novo prazo prescricional de 8 anos inserido pela Lei n.º 14.230/2021.

Além disso, tem-se a instituição da prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, na forma dos §§ 5º e 8º do art. 23, introduzidos pela Lei n.º 14.230/2021. Com relação a essa, todavia, por seu caráter eminentemente processual, entende-se não estar abarcada pelo princípio geral de retroatividade da norma benéfica, dado que a lei processual será aplicada ao tempo de sua vigência.

1.2.3. Outros princípios do Direito Sancionador aplicáveis à improbidade administrativa

Outros exemplos de princípios comuns que se incluem no âmbito do Direito Público Sancionador são o princípio da pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); da individualização da pena (art. 5º, XLVI); do devido processo legal (art. 5º, LIV); do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV); da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 1º e art. 5º, LIV); da presunção de inocência (Art 5º, LVII, CF); etc⁶⁹.

Todos esses princípios, além de serem agora incontestavelmente incluídos no sistema da improbidade em razão da expressa aplicação do Direito Sancionador, estão, de um modo ou outro, também expressos na norma.

⁶⁹ HALPERN, Erick. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A retroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador e a reforma da lei de improbidade pela Lei 14.230/2021. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2021/12/lei-mais-benefica-no-direito-administrativo-sancionador-e-a-reforma-de-lei-de-improbidade.pdf>

O princípio da pessoalidade da pena encontra-se no art. 8º e 8-A da Lei⁷⁰; da individualização da pena no art. 17, I, e 17-C, §2º⁷¹; da proporcionalidade no art. 17-C, a⁷². Quanto ao princípio da presunção de inocência, que preceitua que ninguém será considerado culpado sem o trânsito em julgado de sentença condenatória, a nova redação da Lei de Improbidade administrativa faz sua menção expressa no art. 12, § 9º⁷³ e no art. 20⁷⁴. Todavia, a ele cabe a ressalva de que, quanto à sanção de suspensão de direitos políticos, admite-se a mitigação, para compatibilidade com a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº. 135 de 2010), a fim de se computar o cumprimento a partir da decisão colegiada condenatória ou confirmatória, nos termos do art. 12, §10, da LIA⁷⁵.

O que fica evidente com tudo isso é que, ao trazer expressamente o conjunto de princípios do Direito Administrativo Sancionador também para o âmbito da improbidade administrativa, o legislador reconheceu a gravidade que os desdobramentos dessa ação podem gerar na esfera pessoal dos acusados.

Dessa forma, a nova Lei n.º 14.230/21 buscou trazer um regime garantista, protegendo a liberdade e a segurança jurídica dos acusados no sistema de responsabilidade por atos de improbidade administrativa.

1.3 A COMPARAÇÃO ENTRE O ANTIGO E O NOVO TEXTO DA LIA E SUAS REPERCUSSÕES

A Lei n.º 14.230/21, com as modificações que inseriu na Lei n.º 8.429/1992, representou, em verdade, uma descaracterização do texto legal originário, visto que alterou a maioria dos dispositivos e inseriu novas regras, de modo bastante inovador ao texto anterior.

⁷⁰ Art. 8º O sucessor ou o herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Art. 8º-A A responsabilidade sucessória de que trata o art. 8º desta Lei aplica-se também na hipótese de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária.

⁷¹ §2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.

⁷² IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;

⁷³ § 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

⁷⁴ Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

⁷⁵ § 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.

Parte dessas modificações foram os gatilhos para críticas e debates direcionados à norma no sentido de se defender, de um lado, que ela representou um enfraquecimento do combate à corrupção e, de outro, um avanço na garantia de segurança jurídica aos jurisdicionados.

Desse modo, as conclusões extraídas neste trabalho não poderiam deixar de perpassar sobre a análise de cada uma das modificações inseridas na norma, bem como de suas repercussões no ordenamento jurídico e do modo como se inserem no contexto geral do novo sistema de responsabilização.

Assim, passa-se à análise das alterações realizadas na LIA pela Lei n.º 14.230/21, a partir de quadro comparativo e breves considerações acerca da repercussão de cada modificação, a iniciar por sua ementa.

Ementa		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.	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	Retifica-se o escopo da norma, antes imprecisa quanto à caracterização apenas do ato de enriquecimento ilícito, para tornar especificada sua abrangência para todos os atos de improbidade, em regulação à Constituição Federal.

Tabela 1 – Ementa

A despeito de desprover de caráter vinculante e eficácia normativa mínima, a Lei de Improbidade Administrativa há muito já tinha como uma de suas críticas a falta de compatibilização de sua ementa com as verdadeiras disposições das quais tratava a norma. A imprecisão da ementa consistia no fato de restringir a aplicabilidade do normativo aos casos de enriquecimento ilícito, bem como a cargos específicos e esferas determinadas da Administração Pública.

A despeito do texto da ementa, a norma abrangia outros tipos de improbidade, como relativa aos atos que, a despeito de não gerarem enriquecimento ilícito, causavam dano ao erário ou violavam princípios da Administração. Além disso, estendia a responsabilização ao terceiro que concorria para o ato e entendia como também passível de cometimento de improbidade administrativa aquele que possuísse qualquer vínculo com o poder público, atuando como seu representante, bem como com outras entidades que recebiam subvenção e recursos do Estado.

A ementa foi alterada, então, para se adequar à integralidade da Lei. Manteve-se, contudo, o conceito de improbidade “administrativa”, também objeto de críticas, visto que a tipificação da norma não se restringe à esfera da Administração, mas a todos os poderes, inclusive legislativo e judiciário. Defendia-se a nomenclatura de improbidade “pública”.

Essa discussão, todavia, restringe-se a pontos meramente formais, não representando nenhuma mudança prática e sistêmica no instituto da improbidade administrativa.

Artigo 1º		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
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	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.	A delimitação antes existente no <i>caput</i> acerca de quem são os sujeitos ativos e passivos passou a ocorrer nos §§ 5º, 6º e 7º do artigo. Não foi incorporada ao novo texto da Lei a especificação de se sujeitarem à norma, do mesmo modo como as demais entidades, aquelas cuja criação tenha tido custeio do erário de mais de 50%. Agora os §§ 6º e 7º incluem no sistema da improbidade administrativa entidades para cuja criação o erário tenha concorrido, mas limitando a

<p>anual, serão punidos na forma desta lei.</p>		<p>responsabilização ao montante estatal do patrimônio, independentemente do percentual incidente na entidade — o que antes ocorria apenas com as que possuíam menos de 50% da participação do Estado.</p>
<p>Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.</p>	<p>Revogado (correspondência nos §§ 6º e 7º).</p>	<p>A delimitação antes existente no parágrafo único está disciplinada nos §§ 6º e 7º do artigo. Não foi incorporada ao novo texto da Lei a expressão “cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento”, não havendo mais distinção de percentual.</p>
<p>Sem correspondência.</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>Delimita-se que apenas configurará improbidade administrativa as condutas praticadas com o elemento subjetivo dolo, excluindo a possibilidade de condenação pela prática de conduta culposa.</p>
	<p>§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de</p>	<p>Identifica-se e conceitua-se o dolo capaz de configurar o ato</p>

	alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.	de improbidade administrativa, qual seja o dolo específico, correspondente à vontade consciente do agente de praticar o ato com fim ilícito, não bastando a voluntariedade. Afasta-se, portanto, a possibilidade de condenação da conduta praticada com dolo genérico.
	§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.	Identifica-se que a realização de ato de ofício (também inserido no crime de corrupção ativa – art 333, CP) sem comprovação do ato doloso com fim ilícito não configura ato de improbidade.
	§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.	Indica-se expressamente a aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador, que aproxima a natureza da Lei com o sistema do Direito Penal.
Disposição antes detalhada no <i>Caput</i> .	§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos	Mantém-se a especificação dos sujeitos passivos, como no <i>caput</i> da redação anterior.

	Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.	
Disposição detalhada no antigo parágrafo único.	§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.	Mantém-se a especificação dos sujeitos passivos, como no parágrafo único da redação anterior.
Disposição semelhante no antigo <i>caput</i> e parágrafo único.	§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei 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.	Mantém-se a previsão anterior de sujeição passiva das entidades para cujo custeio o erário tenha concorrido, retirando, contudo, percentual base para que o ressarcimento se limite à repercussão do ilícito sobre os cofres públicos, sendo 50% ou menos. Também se delimita a sujeição passiva dessas entidades aos atos causados especificamente contra seu patrimônio, afastando, portanto, o caso de apenas ofensa a princípios.
Sem correspondência.	§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente	Afasta qualquer possibilidade de incursão como ato de improbidade administrativa a dúvida jurídica razoável.

	prevalente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.	
--	---	--

Tabela 2 - Artigo 1º

No art. 1º da Lei divide-se o que antes estava previsto em seu *caput*, relacionado aos sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa, e direciona-se, de forma mais organizada e detalhadamente formatada, aos §§ 5º, 6º e 7º. Nesse ponto, a novidade é o estabelecimento de regra geral de que, com relação às entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra na formação de seu patrimônio ou receita atual, haverá limitação do ressarcimento de prejuízos à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos, independentemente do percentual de contribuição do erário para seu patrimônio. Antes essa previsão legal atingia tão somente as entidades cujo custeio do erário correspondesse a menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Além disso, a norma acrescentou a especificação de que os atos praticados contra essas entidades punidos pelo sistema da improbidade administrativa devem ser especificamente contra seu patrimônio e desde que presente capital público. Assim, afasta-se a possibilidade de condenação por ato de improbidade administrativa em razão de conduta que não tenha repercussão patrimonial, como a do art. 11 da norma.

Quanto aos sujeitos passivos, cumpre ressaltar que a Lei de Improbidade Administrativa visa a punir o ato de improbidade público, devendo estar envolvida, para a persecução e responsabilização, uma dessas entidades. Caso não se fale em erário público brasileiro, inexistente incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

Isso, pois a Lei de Improbidade Administrativa, além de ter sua repercussão apenas nacional — diferentemente da Lei Anticorrupção, que tipifica o ato praticado contra entidade estrangeira —, ainda não pune a corrupção privada. As condutas abarcadas pela norma, desse modo, envolvem apenas a apropriação ou desvio de bens e valores de titularidade estatal ou que gerem dano a um patrimônio material ou moral público nacional.

Mas com relação às entidades de natureza privada que possuem incontestavelmente patrimônio de natureza pública ou recebem repasse da Administração, os atos que atinjam esse patrimônio submetem-se à LIA, em razão da situação de fruição diferenciada e privilegiada de

bens e outras vantagens de origem pública e benefícios deferidos pelo estado⁷⁶ — restringindo-se a responsabilização, contudo, ao patrimônio público.

Se a conduta investigada não afetar a aplicação dos recursos públicos, não se subordinará o ato ao regime da improbidade, mas às normas relativas a ilícitos privados, independentemente da participação societária do estado e se a receita é permanente ou temporária, bastando que haja a contribuição em favor dela.

Além disso, quanto a esses atos, como se viu, não incide a disciplina do art. 11, porque a gestão de entidade privada não se subordina ao princípio da atividade administrativa do estado — exatamente por isso o artigo fala em repercussão patrimonial, que somente é encontrada nos arts. 9º e 10.

Mas o artigo primeiro possui outras alterações que ganharam discussão relevante. Nos primeiro e segundo parágrafos do artigo já se encontra a disposição alvo das maiores discussões que giraram em torno da nova redação da Lei de Improbidade Administrativa: a sua delimitação para a prática do ato doloso específico — não mais permitindo alegações que levassem à possibilidade de condenação por culpa ou por dolo genérico.

A tipificação da improbidade apresenta agora, então, uma natureza complexa, contendo um tipo objetivo, que se refere à materialidade da conduta, e um subjetivo, relacionado à formação defeituosa e reprovável da vontade, fazendo com que não se possa considerar apenas o elemento material naturalístico provocado, mas também a presença do elemento subjetivo específico do tipo.⁷⁷

E esse elemento subjetivo, conforme disposto, não pode ser presumido — em consonância com a garantia constitucional da presunção de inocência —, devendo, portanto, ser comprovado de forma incontestável nos autos. A controvérsia acerca da inserção da necessidade de comprovação do dolo específico para a condenação por improbidade administrativa e a retirada da previsão de condenação por culpa será mais bem discutida no segundo capítulo deste trabalho.

Outro ponto de relevância disposto nesse artigo é a aplicação da LIA em todas as esferas federativas, que foi mantida da redação original. Há um tempo se discutia a aplicabilidade da norma, se nacional ou apenas federal, questionando a competência da União

⁷⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (p. 55). Forense. Edição do Kindle.

⁷⁷ Ibidem. p. 38.

para legislar sobre matéria de repercussão nos demais entes federados. Todavia, assentou-se que, entendendo-se que a matéria possui natureza cível, em nada comprometendo o poder de auto-organização administrativa dos demais entes da federação, ter-se-ia a legitimidade da iniciativa da União ante o que dispõe o art. 22, I, da CF. Isso, principalmente diante dos contornos eleitorais da norma e da restrição à cidadania mediante sanção de suspensão de direitos políticos — matérias de competência privativa da União, nos termos do referido dispositivo.

Além disso, abarca-se no conceito de improbidade o ato praticado no exercício de qualquer função estatal, independentemente da natureza dessa e do grau de permanência do agente público. Assim, não se atinge apenas o vínculo estatutário e permanente, mas também o temporário, bem como de natureza executiva, legislativa e jurisdicional.

Outra mudança relevante inserida no dispositivo é a disposta no §8º, que visou a proteger aqueles atos de interpretação da norma autônoma dotada de mais de uma possibilidade aceitável. A isso atribui-se o nome de dúvida jurídica razoável⁷⁸. Desse modo, eventual variação da interpretação em momento posterior, resultando em prevalência de entendimento diverso do escolhido, não poderá ser enquadrada como ato de improbidade administrativa — até mesmo por não se verificar nesses casos o dolo do agente de praticar o ato.

Isso não se confunde com erro de direito ou erro de tipo, pelo qual o agente presume que a disciplina jurídica da norma é distinta da que realmente é. Nos casos de dúvida jurídica razoável não existe equívoco quanto ao mérito da norma, como no erro de tipo, mas sim quanto à interpretação dela compatível com o ordenamento jurídico.

Essa disposição vai ao encontro da ordem dos arts. 24 e 28 introduzidos na LINDB pela Lei nº 13.655/2011, os quais preceituam que:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

⁷⁸ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. A dúvida jurídica razoável e a cindibilidade dos efeitos jurídicos; Publicador: Brasília: Senado Federal; Data de publicação: 05/03/2018.

Conforme aponta Carlos Eduardo Elias de Oliveira:

O indivíduo não pode ser punido se se estribou em uma interpretação razoável que veio a ser vencida posteriormente. É absurdo puni-lo por falta de dons de vidência. Não lhe compete fazer exercício de futurologia para vaticinar qual será a interpretação que futuramente o órgão competente irá adotar. O indivíduo que se ampara em uma interpretação razoável nessa hipótese não incorre em má-fé e, se for possível dizer que ele cometeu algum erro de interpretação, esse erro, no mínimo, deve ser considerado um erro plenamente escusável, pois não lhe socorria o dom da vidência para adivinhar qual interpretação viria a, no futuro, sagrar-se vencedora.⁷⁹

Caso contrário, estar-se-ia diante de figura semelhante ao “crime de hermenêutica”⁸⁰, utilizada para indicar a criminalização de decisão de agente público, quando fundada em uma tese defensável e razoável, mas reputada supervenientemente como incorreta. O novo texto, portanto, exclui a improbidade de hermenêutica.

Artigo 2º		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.	Art. 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.	Torna-se expressa a subsunção dos agentes políticos à disciplina da Lei de Improbidade Administrativa.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ ARAS, Vladimir. Rui Barbosa e o crime de hermenêutica de Mendonça Lima. Sobre a nova lei de abuso de autoridade e o retorno ao século XIX. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/rui-barbosa-e-o-crime-de-hermeneutica-de-mendonca-lima-24042017>

Sem correspondência.	Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei 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.	Interpretado juntamente com o §6º do art. 1º, prevê os instrumentos de transferência de recursos públicos ao particular que sujeitarão esse ao regime da improbidade administrativa. Ao citar, dentre outros, termo de parceria e termo de cooperação, enquadra na Lei de Improbidade Administrativa as entidades do Terceiro Setor (como o Sistema S).
----------------------	---	---

Tabela 3 - Artigo 2º

A redação do art. 2º especifica quem são os sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa.

A improbidade administrativa é um defeito no exercício de competência atribuída a um sujeito para a realização de fins estatais e envolve o desempenho de função pública. Assim, não existe em regra conduta ímproba sem a atuação de um agente público, ainda que possa envolver a participação de particular. A desonestidade na órbita não estatal pode configurar ilicitude, mas não improbidade administrativa⁸¹.

Por isso, é necessário que, para a incursão do ato nas condutas da improbidade administrativa, haja a participação de um agente público, independentemente do vínculo — se temporário ou permanente —, não podendo se falar em ação de improbidade apenas com particulares. Isso foi corroborado no caso Chatô⁸², julgado pelo STJ.

A exceção a essa regra é a hipótese de recebimento de benefício público pelo sujeito privado — disposto no parágrafo único —, mas se limitando a incidência da Lei à repercussão patrimonial da improbidade e ao valor do dano, não podendo haver responsabilização por violação a princípios, nos termos do art. 1º, §7.

⁸¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (p. 40). Forense. Edição do Kindle.

⁸² “Não havendo participação do agente público, há que ser afastada a incidência da Lei 8.429, estando o terceiro sujeito a sanções previstas em outras disposições legais” (REsp 931.135).

Quanto aos sujeitos ativos da improbidade administrativa, a nova redação da Lei torna expressa a controvérsia pacificada anteriormente pela jurisprudência acerca do enquadramento do agente político como agente público para fins da prática de improbidade administrativa.

Além disso, quanto aos sujeitos passivos, no parágrafo único, sana-se discussão anteriormente existente e torna-se expressa a submissão de atos praticados contra entidades do Terceiro Setor. Exemplo dessas é o Sistema S, conceituado como serviços sociais autônomos vinculados a entidades sindicais, que firmam termo de parceria, colaboração ou fomento (estipulados na Lei nº 13.019/2014). Em suma, o Sistema “S” é composto por nove instituições de natureza privada vocacionadas ao fomento de ações de interesse público, dedicadas ao aperfeiçoamento da mão de obra de determinado setor produtivo. Em geral são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem prejuízo da fiscalização da aplicação de seus recursos pelo Tribunal de Contas da União.

A doutrina especializada qualifica essas entidades como “entes paraestatais”, porquanto, nas lições de Hely Lopes Meirelles, “*embora oficializados pelo Estado, não integram a Administração nem direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos considerados de interesse específico de determinados beneficiários*”⁸³.

Assim, discutia-se se os recursos coletados e administrados por essas entidades se confundem com patrimônio público, visto que são coletados por meio de contribuições parafiscais recolhidas por determinada categoria produtiva, para, posteriormente, serem investidos em iniciativas que gerem valor ao próprio setor contribuinte.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça dispunha que o produto das contribuições, ao ingressar nos cofres dos Serviços Sociais Autônomos, perdem o caráter de recurso público. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também evidenciava que os serviços sociais autônomos, ainda que sujeitos ao controle finalístico do TCU, não integram a Administração Pública.⁸⁴

A Suprema Corte delineou as características básicas dos entes autônomos pertencentes ao Sistema S, em especial a autonomia dessas entidades para autogerir seus recursos, inclusive

⁸³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 44ª Edição. Editora Juspodivm. São Paulo, 2020.

⁸⁴ STF - ACO 1.953 AgR, rel. min. RICARDO LEWANDOWSKI, P, j. 18-12-2013, DJE 34 19-2-2014); STJ - RHC: 90847 PI 2017/0273908-6, Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, Data de Julgamento: 10/04/2018, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/04/2018).

no que concerne à contratação de pessoal, conforme se extrai de voto do Eminentíssimo Ministro Relator, Teori Zavascki.⁸⁵

O plenário do STF ainda fixou a Tese de nº 569, que estabelece: “*os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema "S" não estão submetidos à exigência de concurso público para contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal*”.

Os serviços sociais autônomos também não estão sujeitos à Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), conforme jurisprudência estabelecida no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.⁸⁶

A despeito disso, por mais que não integrem de fato a Administração Pública, em caso de ilícito que atinja os recursos administrados pelo Sistema S, haja vista o termo de ajuste firmado com o Poder Público, o ato será agora objeto de ação de improbidade administrativa — além do escrutínio do TCU, que realiza o controle finalístico desses recursos.

Artigo 3º		
Redação anterior da lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.	Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.	Retira-se a possibilidade de condenação por improbidade do beneficiário pela prática do ato que não tenha concorrido ou induzido, de forma dolosa, para o ilícito.

⁸⁵ As características gerais básicas desses entes autônomos podem ser assim enunciadas: (a) dedicam-se a atividades privadas de interesse coletivo cuja execução não é atribuída de maneira privativa ao Estado; (b) atuam em regime de mera colaboração com o poder público; (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria. (...) STF - RE 789874, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-227 DIVULG 18-11- 2014 PUBLIC 19-11-2014 RTJ VOL-00234-01 PP00275

⁸⁶ STJ - RHC: 111060 MG 2019/0100673-4, Relator: Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, Data de Julgamento: 01/10/2019, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/10/2019

Sem correspondência.	§ 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.	Prevê-se que a responsabilização do sócio, cotista ou diretor pelo ato praticado pela pessoa jurídica somente ocorrerá mediante comprovação da participação deste, limitando-se a condenação a esta.
Sem correspondência.	§ 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.	Impede-se a responsabilização da pessoa jurídica por improbidade administrativa se o ato for tipificado também pela Lei Anticorrupção, evitando-se o <i>Bis in Idem</i> .

Tabela 4 - Artigo 3º

O novo texto do art. 3º esclarece a efetiva necessidade de concorrência ou induzimento do terceiro para a prática do ato de improbidade administrativa, de forma dolosa. Assim, não basta que esse seja mero beneficiário ou, sem a vontade específica de se enriquecer ou obter vantagem indevida, tenha usufruído do produto do ilícito. Exige-se ou a participação ativa do sujeito no aperfeiçoamento da conduta que consuma a improbidade ou a indução, com a criação de mecanismos, materiais ou não, que conduzem à improbidade.⁸⁷

Não se admite, portanto, coautoria genérica do terceiro, sem indicação da conduta específica que tenha levado à consumação do ato de improbidade. Além disso, se não há a vontade livre e consciente do agente, não há tipicidade na conduta.

⁸⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (p. 80). Forense. Edição do Kindle.

Na redação anterior da norma tipificava-se o simples beneficiamento ou a extração de vantagem pelo terceiro, fazendo com que esse, ainda que não possuísse atuação voluntária e consciente na improbidade administrativa, pudesse obter resultados vantajosos. Essa modificação caminha no sentido de evitar que, por exemplo, parentes e familiares do autor do ilícito que não possuíam conhecimento, mas que eventualmente se beneficiaram do produto da conduta, sejam considerados agente ímprobos ou corruptores, não se sujeitando às penas da Lei — a despeito da possibilidade de o produto do ilícito ser “sequestrado” para fins de perdimento.

A disposição também visa a proteger os terceiros contratantes com o Poder Público nos casos, por exemplo, de contratação sem licitação em razão da chamada “emergência fabricada”, em que o agente público deixa de implementar tempestivamente uma licitação para contratação que visa a suprir necessidades públicas urgentes e necessita posteriormente, devido a isso, prosseguir com o contrato sem a realização do certame.⁸⁸

Além disso, a modificação contida no §1º garante segurança jurídica aos sócios da pessoa jurídica que não integrou diretamente o esquema. Prevê que a responsabilização do sócio, cotista ou diretor pelo ato praticado pela pessoa jurídica somente ocorrerá mediante comprovação da participação deste e nos limites de sua participação.

Aqui, então, afasta-se a solidariedade entre os sócios da pessoa jurídica e ela, bem como entre eles, de fatos para os quais não concorreram ou não concorreram em sua totalidade. Passa-se a inadmitir, portanto, a extensão da sanção a terceiro, privilegiando-se a autonomia dos sujeitos e o princípio da pessoalidade da pena, o qual se relaciona com o princípio da culpabilidade.

Isso, pois, o fato de os sócios possuírem o controle da empresa não afasta por si só a autonomia patrimonial e a responsabilidade da pessoa jurídica, tanto com relação à pessoa física de seus sócios quanto a outras pessoas jurídicas eventualmente controladas por ela. Hipótese diferente somente ocorreria com a desconsideração da personalidade jurídica, nos casos de abuso da personalidade dispostos no art. 50 do código civil.

Para que seja possível a desconsideração da pessoa jurídica para se atingir a pessoa física do sócio, imperiosa a comprovação de ter tido esse recebido benefício direto, específico e indevido, bem como participado do ato, exigindo-se cumulativamente esses dois requisitos — caso contrário, responsabiliza-se apenas a pessoa jurídica.

⁸⁸ Ibidem. p. 84.

Além disso, no §2º, impede-se a responsabilização da pessoa jurídica por improbidade administrativa se o ato for tipificado também pela Lei Anticorrupção, evitando-se o *Bis in idem*. A repercussão dessa alteração vai além da mera impossibilidade de penalização pelos dois diplomas. Aqui, escolheu-se que, na configuração simultânea de ato de improbidade administrativa e ato tipificado na Lei Anticorrupção, escolher-se-á o sistema da responsabilização objetiva encartado na Lei Anticorrupção, o qual independe da configuração do elemento subjetivo na realização da conduta, conforme disposto no art. 2º daquela Lei:

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

Então, a despeito de o cenário de incidência das normas não ser exatamente o mesmo, nem suas sanções e seu regime de responsabilização, pode haver a coincidência de atos que configurem, ao mesmo tempo, improbidade administrativa e ilícito tipificado na Lei Anticorrupção. Nessas hipóteses, esta prevalecerá em detrimento daquela, mas somente com relação à pessoa jurídica. Isso, pois a Lei Anticorrupção tem como sujeito passivo exclusivamente as pessoas jurídicas privadas que pratiquem infrações nela tipificadas — não atingindo as pessoas físicas e, sobretudo, o agente público, cuja penalização permanecerá se dando pelo sistema da improbidade administrativa.

Artigo 4º		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.	Revogado.	Retira-se o dispositivo, que apenas refletia a disposição do <i>caput</i> do art. 37 da CF.

Tabela 5 - Artigo 4º

A revogação do art. 4º da norma não detém relevância jurídica, porquanto sua redação apenas reflete o que já dispõe o art. 37 da Constituição da República.

Artigo 5º		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.	Revogado.	Retira-se o dispositivo, que repetia o disposto no art. 12, bem como ainda indicava como passível de incursão as condutas culposas.

Tabela 6 - Artigo 5º

O art. 5º previa a necessidade de ressarcimento do dano ao erário, que também era disposta no art. 12 da norma. Além disso, previa como submetidas à Lei as condutas dolosas e culposas — esta eliminada pela reforma ocasionada pela Lei n.º 14.230/21. Desse modo, entende-se que a revogação não possui grandes impactos no ordenamento jurídico, porquanto o dispositivo não possuía expressividade normativa.

Artigo 6º		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.	Revogado.	Retira-se do dispositivo, que repetia o disposto no art. 12, I e II.

Tabela 7 - Artigo 6º

Assim como o art. 5º, a revogação do art. 6º da norma não detém relevância jurídica, porquanto sua redação apenas reflete o que já dispõe o art. 12.

Artigo 7º		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.	Art. 7º Se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias.	Altera-se a redação para deixar abarcados todos os casos de improbidade administrativa, e não somente o que causar dano ao erário e ensejar enriquecimento ilícito. Além disso, aprimora-se o texto para excluir a restrição de providências à indisponibilidade de bens e para adequar a norma à nova restrição da legitimidade de propositura da ação ao MP, disposta no art. 17.
Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.	Revogado.	A disciplina da indisponibilidade de bens foi disposta, com alterações, no art. 16.

Tabela 8 - Artigo 7º

Alterou-se a redação para aprimorar o texto da norma, abarcando todos os tipos de improbidade administrativa no dispositivo — e não mais só o que causar dano ao erário (art. 10) ou ensejar enriquecimento ilícito (art. 9º).

Além disso, aprimora-se o texto para especificar a necessidade de tomada de providências pelo Ministério Público em um contexto geral, não somente a que vise à

indisponibilidade de bens. Isso é compatível também com a nova restrição da legitimidade de propositura da ação ao Ministério Público agora disposta no art. 17.

A disciplina da indisponibilidade de bens foi disposta no art. 16.

Artigo 8º		
Redação anterior da lei n.º 8.429/21	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.	Art. 8º O sucessor ou o herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido.	Retira-se a possibilidade de aplicação das sanções de improbidade administrativa aos herdeiros e sucessores, permanecendo apenas a obrigação de reparação do dano ao erário, se houver, até o limite do valor da herança. A mesma
Sem correspondência.	Art. 8º-A A responsabilidade sucessória de que trata o art. 8º desta Lei aplica-se também na hipótese de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária.	disposição se aplica a pessoas jurídicas sucessoras, cuja responsabilidade será apenas de reparar o dano, até o limite do valor transferido, exceto em caso de simulação ou fraude comprovadas.
Sem correspondência.	Parágrafo único. Nas hipóteses de fusão e de incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e de fatos ocorridos antes da data da	

	fusão ou da incorporação, exceto no caso de simulação ou de evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.	
--	---	--

Tabela 9 - Artigo 8º

O art. 8º trata da responsabilidade patrimonial dos herdeiros e sucessores de agente condenado por ato de improbidade administrativa. A redação anterior do dispositivo não distinguia quais cominações poderiam ser aplicadas aos sujeitos, apenas especificando que aquele que se enriquecesse ilicitamente (art. 9º) e causasse dano ao erário (art. 10) estaria sujeito às cominações da Lei, até o limite do valor da herança.

Diante disso, havia discussão se todas as consequências pecuniárias seriam aplicáveis ao indivíduo (ou seja, além do ressarcimento ao erário, a pena de multa) ou apenas a obrigação de reparação do dano.

Com isso, o Superior Tribunal de Justiça havia firmado entendimento de que *“a multa civil é transmissível aos herdeiros, ‘até o limite do valor da herança’, quando houver violação aos artigos 9º e 10 da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo inadmissível a transmissão quando a condenação se restringir ao artigo 11”*⁸⁹, por não haver menção expressa na norma à violação a princípios.

Acontece que o inciso XLV do artigo 5º da Constituição Federal dispõe que *“nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”*. Trata-se da garantia da intranscendência da pena, ou pessoalidade, personalidade ou intransmissibilidade da pena, em que essa não poderia ultrapassar a figura do autor do ilícito.

No caso, conquanto a reparação pelo dano causado ao erário não seja considerada penalidade, mas apenas indenização — que pode transcender aos herdeiros e sucessores —, a multa tem caráter eminentemente de punição. A multa da Lei de Improbidade Administrativa possui natureza de pena autônoma e não se confunde com as obrigações gerais do art. 1.997 do Código Civil, podendo-se inclusive ser aplicada isoladamente, desvinculada de outras sanções.

⁸⁹ STJ - REsp 951.389/SC, 1ª Seção, DJe 4/5/2011.

A multa da improbidade administrativa também não se confunde com multas contratuais e tributárias, que podem integrar o passivo patrimonial do de *cujus*, a exemplo do que evidencia os arts. 1.997 e 943 do Código Civil, e o art. 4º, VI, da Lei de Execução Fiscal, de que possuem natureza de obrigação acessória atrelada à principal.

A nova redação do art. 8º, por sua vez, de forma mais clara e técnica, dispõe que "*o sucessor ou o herdeiro daquele que causar danos ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo*" — o que também estará restrito ao limite do valor da herança.

Pela redação atual da Lei, os sucessores ou os herdeiros somente poderão ser atingidos por obrigações de natureza reparatória, ou seja, aquelas que tenham por objetivo recompor e reparar os danos causados ao erário público. Dessa forma, a obrigação transmitida aos herdeiros poderá ser tão somente aquela equivalente à lesão ao erário que deve ser reparada pelo agente condenado.

Seguindo essa linha, é importante destacar que a Lei de Improbidade Administrativa delimita cinco tipos de sanções, além do ressarcimento integral do dano patrimonial. São elas: 1) a perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; 2) a perda da função pública; 3) a suspensão de direitos políticos; 4) a proibição de contratar com o poder público, de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; e, por fim, 5) o pagamento de multa civil.

Embora seja clara a natureza sancionatória da maioria das cominações dispostas no artigo 12 da LIA, agora tem-se o entendimento antes colocado em dúvida com relação à multa civil, de se definir que essa obrigação pecuniária também possui natureza sancionatória.

A doutrina pátria entende que a multa disposta nos incisos do artigo 12 da LIA tem como principal função desestimular a prática de atos de improbidade administrativa, na medida em que, além das demais penas, tal espécie de ato também terá repercussão no patrimônio do agente ímprobo. Ou seja, a multa civil seria uma forma de sanção patrimonial, para além dos limites da reparação do dano causado ao patrimônio público, obrigando o condenado por improbidade a não somente ressarcir integralmente as vantagens indevidamente obtidas, mas também a dispender de seu próprio patrimônio.

Vemos, portanto, a existência de duas possibilidades distintas de indenização pecuniária ao analisar a Lei de Improbidade Administrativa. A primeira é uma indenização compensatória — que possui por objetivo ressarcir integralmente o erário público, conforme

disposto na LIA —, já a outra é uma indenização com caráter punitivo — com vistas a apenar o agente ímprobo por sua conduta, atingindo seu próprio patrimônio.

Justamente em razão dessa característica, alguns doutrinadores defendem a natureza de *punitive damages* da multa civil da LIA, instituto que se desenvolveu em países da *common law* e tem por fundamento a possibilidade de se majorar a indenização para além do dano, a fim de cumprir uma dupla função: punir o ofensor e prevenir o cometimento de novas infrações, tanto pelo próprio agente lesante, quanto pela coletividade.

Assim, como a indenização punitiva da multa civil tem por objetivo exasperar a reparação para além do dano causado, percebe-se que ela não possui natureza meramente reparatória, mas sim, sancionatória.

Em decorrência direta, ao definirmos a natureza sancionatória da multa civil, torna-se inviável sua transmissão aos herdeiros ou sucessores, em observância ao artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal de 1988, pelo qual "*nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido*".

Assim, a disposição constitucional tornou-se mais evidente na nova redação do artigo 8º da LIA, na medida em que o novo dispositivo legal deixou claro que os sucessores ou herdeiros apenas podem ser atingidos por obrigações reparatórias, ou seja, aquelas com o objetivo de recompor e reparar os danos causados ao erário público, até o limite da herança.

Qualquer obrigação que vá além do ressarcimento integral do dano ao patrimônio público não poderia ser demandada dos sucessores — como a multa.

Com relação ao art. 8-A e seu parágrafo único, esses também tornam clara a limitação da responsabilidade ao patrimônio transferido a pessoas jurídicas, em caso de alteração contratual (alteração que seja substancial), de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária. Todavia, verificam-se certas imprecisões entre a redação do *caput* e do parágrafo único, visto que, apesar de o *caput* deixar claro que as pessoas jurídicas sucessoras respondem apenas pelo ressarcimento do dano, na forma do art. 8º, o parágrafo único impõe de novo essa condição, mas limitando à fusão e à incorporação, afastando a cisão.

Considera-se isso apenas uma imprecisão técnica, não havendo razão para afastá-la. Além disso, o parágrafo único torna claro que, em caso de fraude comprovada, poder-se-á atingir todo o patrimônio das pessoas jurídicas.

Artigo 9º		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente.	Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:	Inserir-se a necessidade de comprovação do elemento subjetivo dolo na conduta do agente.
I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;		
II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;		
III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;		
IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza , de propriedade ou à disposição de	IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel , de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º	Aprimora-se a redação, especificando bem móvel (que engloba direitos).

<p>qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;</p>	<p>desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;</p>	
<p>V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;</p>		
<p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;</p>	<p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;</p>	<p>Aprimora-se a redação, para tornar robusta a norma independente da natureza do dado técnico.</p>
<p>VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;</p>	<p>VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do</p>	<p>No dito “Enriquecimento ilícito presumido”, restou expressa a necessidade de se assegurar a prova em contrário, pelo agente, da origem lícita da evolução patrimonial.</p>

	<p>agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;</p>	
<p>VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;</p>		
<p>IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;</p>		
<p>X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;</p>		
<p>XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;</p>		
<p>XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.</p>		

Tabela 10 - Artigo 9º

A Lei n.º 14.230/21 realizou correções pontuais em uma série de questões relativas ao art. 9º da LIA, algumas meramente redacionais e outras para conformar o que já vinha sendo atribuído à norma, como a previsão de necessidade de comprovação do elemento dolo para subsunção nesse dispositivo. A partir de agora, torna-se expresso — o que, contudo, já era entendido anteriormente — a necessidade de o agente ter consciência da natureza indevida da vantagem ou benefício recebido, não bastando o mero recebimento.

Alteração que ganha destaque no dispositivo, contudo, é a de seu inciso VII, do dito “enriquecimento ilícito presumido”, porquanto agora restou expressamente mencionada a garantia do agente público de provar a licitude do patrimônio evoluído — invertendo-se o ônus da prova originário da acusação de comprovar a prática do ilícito.

Artigo 10		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
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:	Retira-se a modalidade culposa do tipo, bem como exige-se o dano efetivo ao erário, afastando-se a construção jurisprudencial de admitir a presunção ou ficção de lesão ao erário.
I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;	I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;	Torna-se clara a necessidade de a incorporação ao patrimônio do particular ser indevida.
II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;		

<p>III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;</p>		
<p>IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;</p>		
<p>V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;</p>		
<p>VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;</p>		
<p>VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;</p>		
<p>VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;</p>	<p>VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;</p>	<p>Afasta-se a subsunção a esse dispositivo a frustração de processo licitatório que não acarrete perda patrimonial efetiva.</p>
<p>IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;</p>		
<p>X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;</p>	<p>X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;</p>	<p>Adequa-se o dispositivo à retirada da condenação por culpa, afastando o ato praticado com negligência e reforçando a necessidade de atuação imbuída do elemento subjetivo dolo.</p>
<p>XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;</p>		
<p>XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;</p>		

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.		
XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;		
XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.		
XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;		
XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;		
XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;		
XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;	XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;	Adequa-se o dispositivo à retirada da condenação por culpa, afastando o ato praticado com negligência e reforçando a necessidade de atuação imbuída do elemento subjetivo dolo.
XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.		

<p>XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.</p>	<p>Revogado.</p>	<p>O dispositivo foi revogado por prever exatamente o que dispõe o inciso XX, sendo mera repetição.</p>
<p>Correspondência com o antigo artigo 10-A.</p>	<p>XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.</p>	<p>Dispõe o que estava antes posicionado no art. 10-A.</p>
<p>Sem correspondência.</p>	<p>§ 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei.</p>	<p>Visa-se a combater a aplicação de ressarcimento erário por dano presumido em caso de inexistência de perda patrimonial efetiva quando da inobservância de formalidades legais pelo agente público. Mas, nesses casos, também se entende que a conduta será atípica como um todo com relação ao art. 10, visto que não terá causado prejuízo ao erário, não podendo ser imposta nenhuma outra penalidade com base nesse dispositivo.</p>
<p>Sem correspondência.</p>	<p>§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não</p>	<p>Afasta-se a tipificação em caso de a perda patrimonial derivar do próprio risco da</p>

	acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.	atividade econômica ou da evolução ordinária do mercado.
Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.	Passou a ser o inciso XXII.	Apenas alterou-se a posição do dispositivo na Lei.

Tabela 11 - Artigo 10

O art. 10 da LIA abarcou a principal mudança atribuída à Lei n.º 14.230/21, qual seja a retirada da possibilidade de condenação a título de culpa, antes elencada nesse dispositivo. Essa mudança e suas repercussões serão aprofundadas no capítulo seguinte, porquanto constitui o cerne do presente trabalho.

As demais alterações do artigo e dos incisos veio para reforçar, essencialmente, que é necessária a perda patrimonial efetiva para que seja configurada a conduta tipificada no dispositivo, que não mais será presumida, mas sim devidamente comprovada. Caso não haja o efetivo dano ao patrimônio público, a conduta, a depender de seu contexto, ainda poderá ser punida pela LIA, mas em outro dispositivo.

Isso é relevante na medida em que a responsabilidade pelo ressarcimento do dano ao erário causado por ato doloso de improbidade administrativa é imprescritível, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e dos Temas n.ºs 666, 897 e 899 do STF. No caso de enquadramento da conduta no art. 10 da LIA, poder-se-á falar em imprescritibilidade do ressarcimento ao erário e, portanto, o prosseguimento da ação de improbidade administrativa visando a esse fim (nos termos do Tema 1.099 do STF).

Caso não haja a subsunção da conduta ao art. 10, em caso de configuração da prescrição, a ação civil pública deverá ser extinta, em razão da impossibilidade de se perseguir qualquer resultado.

Então, é importante que, para a configuração da improbidade tipificada no art. 10, haja comprovação da perda patrimonial efetiva de alguma entidade pública — novamente, não havendo natureza pública da verba atingida, não há se falar em improbidade administrativa tipificada no art. 10.

Essa perda patrimonial, contudo, não necessariamente precisa estar acompanhada de apropriação indevida ou enriquecimento ilícito de um dos autores do ato, mas sim da provocação de um dano que seja causado ao patrimônio da Administração, independentemente da obtenção por algum sujeito de benefícios indevidos.

Exemplo da necessidade de comprovação da perda patrimonial efetiva disposta no *caput* do art. 10 são os casos em que houve a configuração de um esquema ilícito envolvendo o favorecimento de contratações de empresas privadas com a Administração pública, mas sem que tenha havido superfaturamento do contrato e o consequente dano ao erário, visto que os serviços teriam sido efetivamente prestados e em valores compatíveis com o mercado. O enriquecimento de agentes públicos em troca do beneficiamento da empresa (na mencionada relação de clientelismo) ou a violação aos princípios da Administração, sem que efetivamente o erário tenha sofrido prejuízos, não gerará a condenação nos moldes do art. 10 — podendo-se configurar, todavia, os atos dispostos nos arts. 9º e 11.

Novamente, isso influirá na ocorrência de prescrição e na possibilidade de prosseguimento da ação mesmo após exaurido o prazo disponível para que o Estado exerça sua pretensão punitiva.

Com todas essas modificações, verifica-se afastar a possibilidade de configuração de ilícito de mera conduta, como no inciso VIII, não se reprimindo mais a mera conduta de praticar o ato (como a licitação fora das hipóteses exigidas para a dispensa) sem a consumação do resultado danoso ao erário. Além disso, rechaça-se qualquer interpretação consistente em reputar que toda e qualquer contratação sem licitação resulta em condições de contratação mais onerosas do que as que seriam obtidas em caso de licitação.

Do mesmo modo, afasta-se também aqui a possibilidade de crime de hermenêutica, baseada na possibilidade de o gestor considerar, por interpretação da norma razoável no momento, a possibilidade de dispensa ou inexigibilidade de licitação que depois entende-se ser

indevida. Aqui também se protege o particular, na hipótese da dispensa indevida de licitação, que não teve atuação material própria ou um elemento subjetivo doloso. É indispensável que o particular tenha induzido ou concorrido para a contratação direta indevida e que tenha atuado com consciência quanto à impossibilidade da ausência de licitação e com a vontade de participar de uma situação antijurídica.⁹⁰ É preciso haver o nexo de causalidade entre a conduta do terceiro e a conduta ilícita.

Ademais, percebe-se que os incisos do dispositivo sofreram modificações para se adequarem à retirada da modalidade culposa, extirpando qualquer menção à negligência, imprudência e imperícia.

Artigo 11		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
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:	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:	Torna-se taxativo o rol do art. 11, afirmando-se quais condutas serão consideradas violadoras de princípios submetidas ao sistema da improbidade.
I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;	Revogado.	Afasta-se o “desvio de finalidade” abrangente consistente neste inciso.

⁹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (pp. 156-157). Forense. Edição do Kindle.

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;	Revogado.	Afasta-se a conduta abrangente antes consistente neste inciso.
III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;	III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;	Torna-se necessária a consequência danosa ou o perigo na revelação da informação para que a conduta seja considerada ato de improbidade administrativa.
IV - negar publicidade aos atos oficiais;	IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;	Adiciona-se excludente de culpabilidade em caso de imprescindibilidade da divulgação para garantia da segurança da sociedade e do Estado ou em outras hipóteses legais.
V - frustrar a licitude de concurso público;	V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;	Especifica-se necessária a ofensa à imparcialidade e a intenção de obtenção de benefício, próprio ou de terceiros, para configuração do ato de improbidade.
VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;	VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com	Institui-se a necessidade de se observar as condições reais do gestor quando da prestação de contas, assim como disposto na LINDB.

	vistas a ocultar irregularidades;	
VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.		
VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.		
IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.	Revogado.	Revoga-se para afastar do sistema da improbidade condutas que podem ser sancionadas por vias adequadas.
X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.	Revogado.	Revoga-se para afastar do sistema da improbidade condutas que podem ser sancionadas por vias adequadas.
Sem correspondência.	XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada	Tipifica-se expressamente o nepotismo como ato de improbidade administrativa.

	<p>na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;</p>	
Sem correspondência.	<p>XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.</p>	<p>Institui-se como improbidade administrativa a publicidade e o enaltecimento do agente público como gestor.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.</p>	<p>Torna-se necessária a comprovação do dolo específico de obtenção de proveito indevido para configuração da improbidade tipificada no art. 11.</p>

Sem correspondência.	<p>§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.</p>	<p>Estende-se o disposto no §1º (dolo específico) aos demais atos de improbidade administrativa (art. 9º e 10).</p>
Sem correspondência.	<p>§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.</p>	<p>Especifica-se a necessária comprovação da ilegalidade no exercício da função.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.</p>	<p>Exige-se a relevância da lesão ao bem jurídico para configuração da improbidade, atraindo a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância.</p>
	<p>§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos</p>	<p>Afasta-se a responsabilidade do agente mero indicador político de outrem para exercício de função sem a sua participação</p>

	eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.	no ato ilícito provocado pelo indicado.
--	--	---

Tabela 12 - Artigo 11

O art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa tipifica as condutas violadoras dos princípios da Administração, independentemente de haver como resultado um dano patrimonial ou um benefício pecuniário ao agente público ou particular.

A redação anterior do dispositivo indicava no *caput* o caráter exemplificativo do rol disposto nos incisos, o que deixava margem para se entender que qualquer conduta considerada violadora de algum dos princípios da Administração se enquadraria como ato de improbidade administrativa.

A abrangência da norma tornava-se maior pela redação dos incisos I e II, que elencavam como ato de improbidade o desvio de finalidade genérico, a simples conduta visando a fim proibido em lei. A ausência de delimitação precisa da norma fazia com que o artigo fosse utilizado como uma carta coringa, que poderia abarcar qualquer ato que se intentasse punir.

Foi nesse ponto que se entenderam pertinentes para alcance da segurança jurídica as modificações do art. 11. Agora, para a condenação com fulcro no referido dispositivo legal, além de ser necessária a comprovação de dolo específico de praticar a conduta ímproba, foi adotada a tipificação que complementa e restringe o *caput*, de forma que apenas as condutas descritas nos incisos possam ser apenadas (retirou-se o “notadamente” e substituiu-se por “caracterizada por uma das seguintes condutas”).

Essa mudança buscou, então, limitar a aplicação do art. 11 para que somente as condutas taxativamente dispostas nos incisos do dispositivo possam ser punidas.

As alterações convergem com o já explicitado em capítulo anterior de que se aplica ao Direito Administrativo Sancionador os princípios constitucionais do Direito Penal, dentre os quais pode-se entender a primazia do princípio da tipicidade sob a ótica da legalidade, positivado no artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição, segundo o qual “*não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal*”.

Com efeito, no Direito Penal, o crime, para assim ser caracterizado, deve estar previa e expressamente disposto na lei. Em mesma linha, no âmbito do Direito Administrativo

Sancionador, para que exista um ilícito administrativo passível de penalidade, há também a expressa exigência de que aquela conduta tida por irregular esteja descrita em lei e seja anterior à irregularidade, o que configura a "tipificação".

A redação anterior deixava o tipo aberto, incompleto, demandando do intérprete um esforço complementar para situar o seu alcance. Isso se torna problemático na medida em que os princípios da Administração não se encontram taxativa e delimitadamente expressos na norma, mas presumidos e construídos fora do texto legal. A amplitude normativa da antiga redação deixava abertos os limites à atividade punitiva estatal.

Isso se agravava pois tornou-se entendimento jurisprudencial, como se verá posteriormente, a suficiência do dolo genérico para a caracterização do ato de improbidade do art. 11, consistente na voluntariedade do agente de praticar o fim proibido em lei, o que reforçava a possibilidade de se enquadrar toda e qualquer conduta que se entendesse passível de punição, sem delimitação exata.

Era, na prática, uma fórmula vazia, especialmente no âmbito das decisões judiciais, que buscam corrigir o chamado defeito da legislação, invocando implicitamente a noção de justiça pessoal de cada juiz. *“É como se ocorresse uma ‘hiperestesia’ nos juristas que os levasse a descobrir, por meio da sensibilidade (...) a melhor solução para os casos jurisdicionalizados (...)”*.⁹¹

Era uma armadilha metodológica do pamprincipiologismo que, para Lênio Luiz Streck, trata-se desta *“espécie de patologia especialmente ligada às práticas jurídicas brasileiras e que leva a um uso desmedido de standards argumentativos (...), cuja finalidade, em regra, é (...) driblar aquilo que ficou regrado pela produção democrática do direito, no âmbito da legislação”*.⁹²

Essa circunstância afastava a segurança jurídica na medida em que não se possuía confiança sobre como uma situação seria entendida pelo Poder Judiciário. *“Se o conteúdo de um princípio será preenchido casuisticamente, de acordo com a leitura subjetiva que dele faz o julgador, é impossível não só ao destinatário da norma decidir como se portar, mas à própria*

⁹¹ STRECK, Lênio Luiz. Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: Dilemas da crise do direito, p. 9.

⁹² Ibidem. p. 7-21.

*academia formular balizas à atividade hermenêutica, sob o risco de os princípios se tornarem álibis retóricos”.*⁹³

Vê-se então avanço na legislação em tornar precisa a descrição de quais condutas contrariam os princípios da Administração Pública, na proporção de justificar sua incidência na Lei de Improbidade Administrativa, para cumprir a finalidade da tipicidade punitiva, que exige a existência de descrição exata de conduta na norma. Portanto, ao privilegiar o princípio da legalidade sob a ótica da taxatividade, nenhuma conduta poderá ser punível pelo rigor do *jus puniendi* estatal se não estiver descrita previamente na Lei.

Isso se coaduna com o art. 20 da LINDB, segundo o qual “*nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão*”.

Então, agora não basta apenas que a conduta viole os princípios da Administração Pública dispostos no artigo 37 da Constituição Federal, mas também é necessário que essa se amolde em alguma das hipóteses típicas dispostas nos incisos do artigo 11 da Lei nº 8.429/92. Caso contrário, a conduta será atípica e não punível em sede de Improbidade Administrativa. Corroborar-se esse entendimento o § 3º do art. 11, que impõe a observância da legalidade, na aceção de que a violação ao dever apta a configurar a improbidade depende da indicação de um dispositivo normativo violado.

A revogação dos incisos I e II caminharam no sentido de evitar a banalização do instituto da improbidade administrativa, porquanto possuíam redações genéricas e abrangentes, que permitiam o enquadramento de qualquer conduta ilegal, ainda que não necessariamente punível pela Lei de Improbidade Administrativa, mas por outros sistemas de responsabilização menos gravosos.

Com relação às modificações inseridas no inc. III do dispositivo, agora torna-se exigível que a violação ao dever de sigilo do administrador propicie beneficiamento ou coloque em risco a segurança da sociedade e do Estado para que configure improbidade administrativa. Nesse ponto, deve ser interpretado o dispositivo de acordo com a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que, em seu art. 25, dispõe que “*é dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção*”.

⁹³ Ibidem. p. 20.

O inciso IV também se refere ao acesso à informação e sofreu modificações para ressaltar os casos em que o sigilo se revele indispensável à segurança da sociedade e do Estado ou em outras hipóteses previstas em lei, o que também atrai a incidência da Lei de Acesso à Informação.

Com relação ao inc. V do art. 11, percebe-se ter havido a ampliação de sua abrangência para as hipóteses, além da frustração da licitude de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, visando a benefício próprio ou de terceiros.

O elemento material desse dispositivo é ofensa à imparcialidade e a frustração do caráter concorrencial e é necessário o elemento subjetivo consiste em dolo específico de obter benefício para si mesmo ou para terceiro, o qual não precisa ser direto, nem patrimonial. Configura-se o tipo subjetivo inclusive na hipótese em que o agente beneficia indevidamente um determinado concorrente visando a causar prejuízo para outro.⁹⁴

Importante, todavia, distinguir as hipóteses do art. 10, inc. VIII, e do art. 11, inc. V. Na hipótese de contratação direta indevida (art. 10, inc. VIII) inexistente licitação e, na frustração do caráter concorrencial (inc. V do art. 11), há a licitação, que é desvirtuada por meio da atuação de um agente público. Além disso, o inc. VIII do art. 10 exige a perda patrimonial efetiva para a Administração, o que não é necessário para a configuração da improbidade do art. 11.

No inc. VI do art. 11 foi incluída a ressalva relativamente à conduta de deixar de prestar contas — quando o sujeito estiver obrigado — à existência de condições para tanto, afastando-se a improbidade especificamente nos casos em que as condições precárias quanto ao exercício da função pública dificultam o cumprimento do dever.

Os inc. IX e X do art. 11, os quais tratavam da ausência de cumprimento de exigências de acessibilidade previstos na legislação e a ausência de celebração do instrumento adequado para transferência de recursos a entidade privada versando sobre serviços na área de saúde, foram revogados no sentido de afastar do sistema da improbidade condutas que podem ser sancionadas por vias mais adequadas.

O novo inc. XI do art. 11 incluiu na Lei a tipificação do nepotismo, antes combatido por meio da Súmula Vinculante n.º13 do STF, segundo a qual:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da

⁹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (p. 178). Forense. Edição do Kindle.

mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Quanto a isso, cabe apenas lembrar que o STF excluiu o provimento em cargos e funções de natureza política da vedação ao nepotismo:

(...) quando o art. 37 refere-se a cargo em comissão e função de confiança, está tratando de cargos e funções singelamente administrativos, não de cargos políticos. Portanto, os cargos políticos estariam fora do alcance da decisão que tomamos na ADC 12, porque o próprio Capítulo VII é Da Administração Pública enquanto segmento do Poder Executivo. E sabemos que os cargos políticos, como por exemplo, os de Secretário Municipal, são de agentes do Poder, fazem parte do Poder Executivo. O cargo não é em comissão, no sentido do art. 37. ... Então, essa distinção me parece importante para, no caso, excluir do âmbito da nossa decisão anterior os secretários municipais, que correspondem a secretários de Estado, no âmbito dos Estados, e ministros de Estado, no âmbito federal.⁹⁵

O novo inc. XII do art. 11 tipificou como improbidade a prática de publicidade infringente da vedação do art. 37, § 1º, da CF, o qual determina que “*a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos*”.

Assim, configura-se como ímproba a conduta de promoção pessoal às custas do erário, de modo a vincular qualquer iniciativa pública à pessoa do agente determinado, ainda que de modo disfarçado e subliminar.

Os §§ 1º e 2º inseridos no art. 11 adicionam o dolo específico, a exigência de intencionalidade nas condutas orientada à obtenção de proveito ou benefício indevido para o agente ou para outra pessoa ou entidade (§1º), estendendo-se às demais hipóteses de improbidade (§2º). Para tanto, fez-se alusão à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada no Brasil por meio do Dec. Fed. 5.687, de 31.1.2006.

Nesse ponto, cabe apenas a ressalva de quem nem todas as condutas necessitam da intenção de obtenção de benefício indevido, sendo exigido apenas o dolo intencional de cometer

⁹⁵ STF- RE 579.951, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, voto do min. Ayres Britto, Pleno, j. 20.8.2008, DJe de 24.10.2008.

o ato ilícito, como, por exemplo, a improbidade por negativa de publicidade a ato oficial (art. 11, inc. IV).

O § 3º do art. 11 exige o necessário enquadramento da conduta funcional em alguma hipótese legal para sua configuração. O § 4º estabelece que a configuração da improbidade do art. 11 não depende da ocorrência de dano ao erário nem do enriquecimento ilícito do agente. No entanto, exige a lesividade relevante das condutas ao bem jurídico tutelado. Trata-se da materialização do princípio da insignificância ou da bagatela, afastando-se condutas de pequena nocividade.

A ressalva do §5º consagrou que o agente mero indicador político de outrem para exercício de função não será responsabilizado pelo ato ilícito provocado pelo indicado. Isso, porque era comum a presunção, em razão da indicação política feita pelo agente público, de que esse teria participação ou teria se beneficiado de esquemas em que envolvido o agente indicado por ele, como se a indicação fosse parte do “plano” para concretização do ilícito. Assim, afasta-se qualquer presunção nesse sentido.

Artigo 12º		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
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:	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:	Aprimora-se a redação e retira-se o ressarcimento integral do dano do rol de sanções para elencá-lo como uma consequência independente. Além disso, reforça-se a sujeição dos agentes políticos ao sistema da improbidade ao mencionar os crimes de responsabilidade.

<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 ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;</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 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;</p>	<p>Estabelece-se margem maior ao juiz para realizar a dosimetria da pena em cada caso concreto. Altera-se a sanção de suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos para até quatorze; reduz-se a pena de multa de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial para uma vez; e muda-se a proibição de contratar com poder público de dez para até quatorze 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</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 de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo</p>	<p>Altera-se a sanção de suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos para até doze; reduz-se a pena de multa de até duas vezes o valor do dano para uma vez; e muda-se a proibição de contratar com poder público de cinco para até doze anos.</p>

qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;	prazo não superior a 12 (doze) 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.	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;	Retira-se a sanção de suspensão dos direitos políticos e a de perda da função pública; reduz-se a pena de multa de até cem vezes o valor da remuneração para vinte e quatro; e a proibição de contratar com poder público de três para até quatro anos.
IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.	Revogado.	Revoga-se em razão da incorporação do art. 10-A como inciso do art. 10.
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.	Revogado.	Retira-se o parágrafo único para melhor detalhar os parâmetros da dosimetria nos novos parágrafos inseridos pela Lei n.º 14.230/21.
	§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do caput	Estabelece-se que a perda da função pública irá atingir apenas aquela exercida quando

	<p>deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.</p>	<p>do cometimento da infração, podendo ser estendida para outros vínculos apenas excepcionalmente e somente na hipótese de ato que importe enriquecimento ilícito (art. 9º).</p>
	<p>§ 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.</p>	<p>Prevê-se a possibilidade de aumento da multa até o dobro a depender da situação econômica do réu, para atingir o caráter preventivo dessa.</p>
	<p>§ 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.</p>	<p>Estabelece-se a necessidade de realização da dosimetria no caso das pessoas jurídicas, de modo a não inviabilizar sua atividade econômica.</p>
	<p>§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder</p>	<p>Estabelece-se que a proibição de contratar com o poder público será restrita à esfera do ente lesado, podendo extrapolar apenas em casos</p>

	<p>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.</p>	<p>excepcionais e observando os impactos à atividade de pessoa jurídica.</p>
	<p>§ 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.</p>	<p>Prevê-se que nos casos de menor potencial ofensivo a sanção será limitada à pena pecuniária, de multa.</p>
	<p>§ 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.</p>	<p>Ressalta-se a necessidade de abater da condenação ao ressarcimento ao erário os valores obtidos em outras esferas, evitando-se o <i>Bis in Idem</i>.</p>
	<p>§ 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.</p>	<p>Ressalta-se a necessidade de se evitar o <i>Bis in Idem</i> às pessoas jurídicas também sujeitas à Lei Anticorrupção.</p>

	<p>§ 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.</p>	<p>Incluiu-se a sanção por improbidade administrativa ao CEIS, previsto pela Lei Anticorrupção.</p>
	<p>§ 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.</p>	<p>Elimina-se a controvérsia de ausência de efeito suspensivo dos recursos e dispõe-se que as sanções apenas adquirem eficácia depois do trânsito em julgado da sentença condenatória.</p>
	<p>§ 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.</p>	<p>Excepciona-se a sanção de suspensão dos direitos políticos à regra do § 9º, em consonância com o art. 1º, inc. I, al. “I”, da Lei Complementar 64/1990 (Lei da Ficha Limpa).</p>

Tabela 13 - Artigo 12

Uma das principais modificações trazidas pela Lei n.º 14.230/21 também foi a alteração dos parâmetros para dosimetria na aplicação das sanções de improbidade administrativa. Percebeu um intuito do legislador em, apesar de ter recrudescido o patamar de algumas das sanções, como a de suspensão dos direitos políticos e a de proibição de contratar

com o poder público, retirar o limite mínimo de aplicação. Assim, ampliou-se a discricionariedade do julgador para aplicar, em cada caso concreto, o *quantum* cabível, ponderando-se a gravidade da infração e as peculiaridades do contexto analisado.

No *caput* do dispositivo aprimora-se a redação e retira-se o ressarcimento integral do dano do rol de sanções, antes elencado nos incisos, para que seja enquadrado como uma consequência reparatória do ato independentemente delas. Isso, pois a reparação do dano causado possui natureza indenizatória, não consistindo em penalidade/sanção. É por essa razão, a propósito, que, como se viu, ela poderia transcender a figura do acusado e atingir seu sucessor.

Além disso, o *caput* reforça a sujeição dos agentes políticos ao sistema da improbidade ao mencionar, juntamente com os crimes comuns, que as sanções desse sistema independerão daquelas aplicadas em razão de crimes de responsabilidade.

No inciso I do art. 12, que trata das sanções atribuíveis aos agentes que cometeram ato que importou em enriquecimento ilícito (art. 9º), além da perda da função pública, alterou-se a sanção de suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos para até quatorze, reduziu-se a pena de multa de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial para uma vez e mudou-se a proibição de contratar com poder público de dez para até quatorze anos.

No inciso II do art. 12, que trata das sanções atribuíveis aos agentes que cometeram ato que causou danos ao erário (art. 10º), além da perda da função pública, alterou-se a sanção de suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos para até doze, reduziu-se a pena de multa de até duas vezes o valor do dano para uma vez, e aumentou-se a proibição de contratar com poder público de cinco para até doze anos.

Quanto ao inciso III do art. 12, relativo aos atos que violaram princípios da Administração (art. 11), as mudanças foram ainda mais expressivas. Retirou-se a sanção de suspensão dos direitos políticos e a de perda da função pública, reduziu-se a pena de multa de até cem vezes o valor da remuneração para vinte e quatro, e alterou-se a proibição de contratar com poder público de três anos para até quatro anos.

Mudança relevante também na sistemática da aplicação das sanções na improbidade administrativa foi a disposta no §1º do artigo, o qual agora estabelece que a perda da função pública irá atingir apenas aquela exercida quando do cometimento da infração. Essa somente pode ser estendida para outros vínculos na hipótese de ato que importe enriquecimento ilícito (art. 9º) e em casos excepcionais, quando a gravidade da infração assim justificar. Isso sana relevante discussão anterior sobre qual seria a função pública atingível pela Lei de Improbidade

Administrativa e se seria possível a perda do cargo ainda que se tratasse daquele não mais exercido quando do cometimento do ato ímprobo.

A despeito da diminuição do valor da multa antes prevista na LIA, o §2º estipula a possibilidade de aumento dessa até o dobro a depender da situação econômica do réu, para atingir o caráter preventivo. Assim, a despeito de a nova redação da Lei ter reduzido o patamar geral das sanções de multa, previu que, em situações excepcionais, a pena pecuniária poderá exceder os limites dispostos no *caput*.

No §3º nota-se preocupações para realização da dosimetria no caso das pessoas jurídicas, de modo a não inviabilizar sua atividade econômica.

O §4º também visa a sanar controvérsia jurisprudencial antes existente, dos limites da sanção de proibição de contratar com o poder público, que, muitas vezes, ultrapassava a esfera do ente lesado. Agora, é estabelecido que essa será restrita à esfera do ente que sofreu o dano, podendo extrapolá-lo apenas em casos excepcionais e observando os impactos à atividade da pessoa jurídica.

O §5º também intenta dar maior discricionariedade ao julgador a depender das peculiaridades do caso, prevendo que nos casos de menor potencial ofensivo a sanção será limitada à pena pecuniária, de multa.

O §6º visa a ressaltar que deverá ser realizado o abatimento, na condenação ao ressarcimento ao erário, dos valores já pagos em outras esferas com relação aos mesmos fatos, evitando-se o *Bis in Idem*.

No §7º ressaltou-se a necessidade de se evitar o *Bis in Idem* às pessoas jurídicas também sujeitas à Lei Anticorrupção. Isso, porque é possível que a prática de algum ato disposto na Lei n.º 12.846/2013 também possa vir a configurar ato de improbidade administrativa.

Quanto ao §8º, esse incluiu a sanção por improbidade administrativa ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, previsto pela Lei Anticorrupção. Esse indica a relação de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que implicaram na restrição de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública.

Ele foi criado em razão de ter a Lei n.º 12.846/2013, Lei Anticorrupção, trazido a obrigatoriedade para os entes públicos, de todos os poderes e esferas de governo, de manter o cadastro atualizado. Para isso, a CGU desenvolveu o Sistema Integrado de Registro do CEIS/CNEP, que é alimentado diretamente pelos entes públicos responsáveis pelas sanções.

Os registros nele inseridos podem ser os de sanção de suspensão temporária e declaração de inidoneidade pela Lei de Licitações, Lei n.º 14.133/21; de impedimento de licitar e contratar da Lei do Pregão, Lei n.º 10.520/02; a proibição de contratar com o poder público da Lei de Improbidade Administrativa; a proibição de participar de licitações e de contratar da Lei Eleitoral, Lei n.º 9.504/97; e a declaração de inidoneidade pelo TCU, pela Lei orgânica Lei n.º 8.443/92.

No §9º eliminou-se a controvérsia de ausência de efeito suspensivo dos recursos e dispôs-se que as sanções apenas adquirem eficácia depois do trânsito em julgado da sentença condenatória. Essa disposição reflete a prevalência do princípio da presunção de inocência e se coaduna com o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, das ações declaratórias de constitucionalidade n.ºs 43, 44 e 54, em novembro de 2019, que definiu a proibição da prisão logo após condenação em segunda instância.

A decisão, de relatoria do ministro Marco Aurélio de Mello, cujo voto contra a prisão em segunda instância foi acompanhado pelos ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Rosa Weber, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski, visava a examinar a constitucionalidade do artigo 283 do Código de Processo Penal, que estabelece o trânsito em julgado da sentença como exigência para a prisão, com fulcro na regra de que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

Na medida em que, como se viu, também é entendimento da jurisprudência pátria a aplicação do princípio da presunção de inocência também ao Direito Administrativo Sancionador, justifica-se a inserção do dispositivo no sistema da LIA.

Todavia, quanto a isso, chama a atenção a exceção disposta no §10 acerca da possibilidade de cumprimento antes do trânsito em julgado da sanção de suspensão dos direitos políticos, ao dispor que computar-se-á quanto a ela retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória, em consonância com o art. 1º, inc. I, al. “I”, da Lei Complementar 64/1990 (Lei da Ficha Limpa).

A disposição da Lei da Ficha Limpa torna inelegíveis os que “*forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena*”. Esse dispositivo já foi duramente criticado e questionado perante o Supremo Tribunal Federal.

O tema foi levado à Corte Suprema na ADPF 4.578, que questionava a determinação de inelegibilidade de agentes políticos em razão de condenação ainda não transitada em julgado, portanto, passível de recurso, contrariamente ao que prevê a Constituição Federal. Nessa ocasião, o STF, a despeito de o julgamento ter formado uma divergência relevante, entendeu por maioria que a Lei seria constitucional, sob o argumento de que essa não afetou a presunção de inocência, tendo em vista que ela não impõe pena, mas cria, tão-somente, condição de elegibilidade.

A despeito da decisão, a norma ainda é alvo de críticas atualmente, por se entender como violadora do princípio da presunção de inocência e pelo que dispõe a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), recepcionada com status de Emenda Constitucional:

Art. 8º, 2 - Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

h) direito de recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior.

Nesse ponto, compreende-se justificáveis as críticas direcionadas à Lei da Ficha Limpa, na medida em que, diferentemente das demais condições de inelegibilidade, a existência de condenação por meio de um colegiado pressupõe juízo de culpa — que somente pode ocorrer mediante sentença transitada em julgado.

Artigo 13		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado , a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.	Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil , a fim de ser	Alterou-se o dispositivo para determinar que a exigência será cumprida por meio da apresentação da declaração anual de rendimentos de pessoa física (DIRPF) apresentada à Receita Federal.

	arquivada no serviço de pessoal competente.	
<p>§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.</p>	Revogado.	Retira-se o parágrafo primeiro, dada a desnecessidade diante da estipulação de a declaração apresentada ser aquela entregue à Receita Federal.
<p>§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.</p>	<p>§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função.</p>	Previu-se o dever de atualização anual das informações, mediante apresentação da DIRPF encaminhada à Receita Federal a cada ano e quando do encerramento do vínculo.
<p>§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.</p>	<p>§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa.</p>	Realiza-se aprimoramento redacional.

<p>§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo.</p>	<p>Revogado.</p>	<p>Retira-se o parágrafo, dada a desnecessidade diante da estipulação de a declaração apresentada ser aquela entregue à Receita Federal.</p>
--	------------------	--

Tabela 14 - Artigo 13

O art. 13 da LIA trata do dever de transparência e publicidade da situação patrimonial do agente público, que antes já devia ser proporcionada por meio da apresentação de declaração de bens, condição para a posse e o exercício na posição jurídica pertinente. A Lei n.º 14.230/2021 determina, alterando partes da redação, que a declaração a ser apresentada será a declaração anual de rendimentos de pessoa física (DIRPF) que tenha sido enviada à Receita Federal, a qual deverá ser atualizada anualmente e quando do rompimento do vínculo.

Verifica-se então ser o caso de mesmo os sujeitos isentos, que não detêm obrigação de declarar o IRPF, necessitarem proceder à declaração de seus rendimentos.

Artigo 14		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
<p>Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.</p>		
<p>§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterà a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.</p>		
<p>§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.</p>		

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.	§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, observada a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente.	Aperfeiçoa-se a redação para tornar genérico o diploma legal ao qual o agente público estará submetido.
---	--	---

Tabela 15 - Artigo 14

As modificações no artigo 14, inseridas no §3º, visam apenas a aperfeiçoar o texto legal. A alteração teve o intuito de tornar genérico o diploma legal ao qual o agente público estará submetido, o qual poderá variar de acordo com o vínculo e a natureza do cargo do agente público.

Artigo 15		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.		
Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.		

Tabela 16 - Artigo15

Inexistiram modificações no art. 15 da Lei.

Artigo 16		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações

<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 seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente 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>Corrige-se a redação antes disposta, principalmente do ponto de vista terminológico da indisponibilidade de bens, antes nomeada “sequestro”.</p>
<p>§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.</p>	<p>Revogado.</p>	<p>Revoga-se o dispositivo para se adequar às alterações do <i>caput</i>.</p>
<p>Sem correspondência.</p>	<p>§ 1º-A O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo poderá ser formulado independentemente da representação de que trata o art. 7º desta Lei.</p>	<p>Faculta-se ao titular da ação civil o requerimento judicial da indisponibilidade de bens independentemente de representação da pessoa jurídica lesada.</p>
<p>§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.</p>	<p>§ 2º Quando for o caso, o pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.</p>	<p>Realiza-se meros ajustes redacionais.</p>

Sem correspondência.	<p>§ 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput 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>	<p>Estabelece-se que a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ser precedida de oitiva do réu, no prazo de cinco dias. Exclui-se a adoção de presunção de urgência, não bastando a mera alegação de risco de ineficácia do provimento jurisdicional.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 4º A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida.</p>	<p>Excepciona-se a necessidade de oitiva do réu para concessão da tutela de indisponibilidade de bens em caso de comprovado risco à medida ou outra situação que justifique.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 5º Se houver mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano</p>	<p>Estabelece-se que o valor da indisponibilidade dos bens dos réus, somados, não ultrapassará o montante total descrito na petição inicial como dano ou enriquecimento ilícito.</p>

	ao erário ou como enriquecimento ilícito.	
Sem correspondência.	§ 6º O valor da indisponibilidade considerará a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitida a sua substituição por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo.	Estabelece-se que o valor da indisponibilidade não ultrapassará o valor descrito na petição inicial como do dano. Permite-se a substituição do bem por outra garantia. Além disso, prevê-se a possibilidade de readequação da indisponibilidade durante a instrução.
Sem correspondência.	§ 7º A indisponibilidade de bens de terceiro dependerá da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados ou, quando se tratar de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual.	Afasta-se a possibilidade de a medida assecuratória atingir terceiros sem a demonstração de sua participação nos atos ilícitos, inclusive as pessoas jurídicas, que somente serão atingidas mediante a instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica.
Sem correspondência.	§ 8º Aplica-se à indisponibilidade de bens regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).	Aplica-se ao pedido de indisponibilidade, no que couber, o regime da tutela provisória de urgência prevista no CPC.

Sem correspondência.	<p>§ 9º Da decisão que deferir ou indeferir a medida relativa à indisponibilidade de bens caberá agravo de instrumento, nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).</p>	<p>Da decisão que deferir ou indeferir o pedido de indisponibilidade patrimonial caberá agravo de instrumento, enquadrando-se como mais uma das hipóteses do rol do art. 1.015, inc. I, do CPC.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 10. A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita.</p>	<p>Inadmite-se a indisponibilidade visando a assegurar a satisfação de outras verbas patrimoniais, como a multa, podendo ser apenas no valor do dano ao erário.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 11. A ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade</p>	<p>Adota-se preferência pelo bloqueio de bens e valores existentes no território nacional e os que não forem dinheiro, de modo a garantir a subsistência dos investigados e a manutenção da atividade empresária.</p>

	empresária ao longo do processo.	
Sem correspondência.	§ 12. O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade de bens do réu a que se refere o caput deste artigo, observará os efeitos práticos da decisão, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos.	Impõe-se ao juiz o dever de analisar as consequências e os efeitos da medida, optando pela providência que acarrete o menor sacrifício, proibindo-se a adoção de medidas que acarretem prejuízos à prestação de serviços.
Sem correspondência.	§ 13. É vedada a decretação de indisponibilidade da quantia de até 40 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta-corrente.	Impede-se a indisponibilidade de quantia até 40 salários mínimos, com vistas a proteger a subsistência do réu.
Sem correspondência.	§ 14. É vedada a decretação de indisponibilidade do bem de família do réu, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida, conforme descrito no art. 9º desta Lei.	Impede-se a disponibilidade do bem de família, salvo se o imóvel tiver sido adquirido com recursos provenientes de vantagem patrimonial indevida, nos termos do art. 9º.

Tabela 17 - Artigo 16

O art. 16 sofreu inúmeras modificações pela Lei n.º 14.230/21. No *caput*, alterou-se a redação para sanar o equívoco referente a sequestro de bens, que é uma figura jurídica usada no processo penal, específica para bens que sejam produtos do crime. A indisponibilidade de bens é, diferentemente, mais genérica, assemelhando-se ao arresto penal previsto no Decreto-Lei n.º

3.240/41, destinada a assegurar a eficácia de futuro provimento jurisdicional que imponha ao réu condenação.

A medida de indisponibilidade de bens é uma medida assecuratória e exige que seja precedida da demonstração pelo titular da ação de elementos probatórios com relação à probabilidade do direito e de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. *“Portanto, não se admite a decretação da indisponibilidade como uma providência sancionatória antecipada, tal como se a imputação da prática de improbidade implicasse, de modo automático, uma presunção de culpa do acusado. A indisponibilidade patrimonial não é um instrumento para impor sofrimento ao acusado.”*⁹⁶

Esse pedido pode ser formulado pelo titular da ação independentemente da representação da entidade lesada, nos termos do §1º-A.

O §3º inova em estabelecer que a tutela provisória de indisponibilidade de bens deve ser precedida de oitiva do réu, no prazo de cinco dias. Apenas em casos excepcionais poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, nos termos do §4º.

No §5º evita-se a sistemática antes corriqueira de ordem de bloqueio sobre todo o patrimônio dos investigados, em patamares que ultrapasassem tanto o valor do dano quanto a correspondência da participação de cada um. Agora, exige-se que a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito — observando-se a participação de cada Réu, principalmente diante da nova vedação à responsabilidade solidária (art. 17-C, §2º). Além disso, nos termos do §6º, o valor não pode ultrapassar o que é indicado na inicial como correspondente ao dano, contemplando a lesão acarretada ao patrimônio público ou o enriquecimento sem causa obtido pelo sujeito, não sendo admitida a indisponibilidade visando a assegurar a satisfação de outras verbas patrimoniais pretendidas, como a multa (§10).

Outrossim, será permitida a substituição do bem por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, e a sua readequação durante a instrução do processo.

⁹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (p. 246). Forense. Edição do Kindle.

Com relação ao bloqueio de bens de terceiros, esse só é permitido, conforme dispõe o §7º, quando presentes os requisitos do art. 3º, diante da presença dos elementos probatórios que evidenciem de modo suficiente não apenas a consumação da improbidade, mas também da participação desse terceiro para tanto. Assim, afasta-se a possibilidade do que antes era praticado de a medida assecuratória atingir terceiros sem a demonstração de sua participação nos atos ilícitos. Isso é relevante principalmente quanto a pessoas jurídicas. Não era incomum que todo o patrimônio dos réus e de suas pessoas jurídicas fossem atingidos por restrições no bojo de ação de improbidade administrativa, ainda que essas não tivessem qualquer relação com os fatos. Agora, para que seja atingida a pessoa jurídica da qual o réu é sócio, necessária se faz a instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica.

Aplica-se ao pedido de indisponibilidade, no que couber, o regime da tutela provisória de urgência prevista no CPC.

A decisão que deferir ou indeferir o pedido de indisponibilidade patrimonial sujeitar-se-á ao recurso de agravo de instrumento. A previsão específica é relevante em vista da sistemática do CPC, que restringiu o cabimento do agravo de instrumento às hipóteses previstas legislativamente — muito embora o art. 1.015, inc. I, do CPC tenha expressamente aludido o cabimento do agravo de instrumento contra decisões interlocutórias que versem sobre tutela provisória.

Adota-se preferência pelo bloqueio de bens e valores existentes no território nacional e os que não forem dinheiro, de modo a garantir a subsistência dos investigados e a manutenção da atividade empresária.

O § 12 impõe ao juiz o dever de examinar as consequências concretas da improbidade, estimando os seus efeitos, de modo a exercitar um juízo de proporcionalidade quanto à medida deferida. Caberá a ele sempre optar pela providência que acarrete o menor sacrifício para os interesses prejudicados. Além disso, não será possível determinar providência de indisponibilidade que coloque em risco a prestação de serviços públicos ou afete a terceiros que não integram a relação processual. Assim, por exemplo, não é cabível decretar a indisponibilidade patrimonial de modo a impedir o pagamento dos salários dos empregados, a

liquidação das obrigações tributárias e trabalhistas ou o pagamento dos fornecedores. É indispensável também assegurar a manutenção da família do sujeito acusado.⁹⁷

Então, impõe-se ao juiz o dever de analisar as consequências e os efeitos da medida, optando pela providência que acarrete o menor sacrifício, proibindo-se a adoção de medidas que acarretem prejuízos à prestação de serviços.

Impede-se também a indisponibilidade de quantia até 40 salários mínimos, com vistas a proteger a subsistência do réu, bem como a indisponibilidade do bem de família, salvo se o imóvel tiver sido adquirido com recursos provenientes de vantagem patrimonial indevida, nos termos do art. 9º.

Artigo 17		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
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.	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. (Vide ADIN 7042) (Vide ADIN 7043)	Limita-se a titularidade da Ação de Improbidade Administrativa ao Ministério Público, afastando a legitimidade da pessoa jurídica lesada. Além disso, estipula-se que a ação seguirá o rito comum, afastando a ação civil pública.
§1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.	Revogado. Correspondência no art. 17-B.	Disciplina do ANPC no novo art. 17-B.
§2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens,	Revogado.	Disciplina da indisponibilidade de bens no art. 16.

⁹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (p. 256). Forense. Edição do Kindle.

contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.		
§3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965.	Revogado.	Assegura-se a intervenção da pessoa jurídica lesada na defesa de seus interesses.
§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.	Revogado.	Revoga-se em razão da estipulação da competência privativa do MP para ajuizamento da ação, prevista no <i>caput</i> do art. 17.
Sem correspondência.	§ 4º-A A ação a que se refere o caput deste artigo deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada.	Estabelece o foro da ação como aquele onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica lesada.
§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.	§ 5º A propositura da ação a que se refere o caput deste artigo prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.	Dispõe-se sobre a prevenção do juiz para as demais ações que contenham o mesmo objeto litigioso.
§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões	§ 6º A petição inicial observará o seguinte: I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios	Define-se os requisitos obrigatórios da peça de ingresso, sendo eles a individualização das condutas de cada réu e a indicação de

<p>fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.</p>	<p>mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;</p> <p>II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).</p>	<p>elementos mínimos que demonstrem indícios de veracidade do ato e do dolo.</p>
	<p>§ 6º-A O Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 310 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil (Vide ADIN 7042) (Vide ADIN 7043)</p>	<p>Admite-se a utilização de tutelas provisórias na ação de improbidade.</p>
	<p>§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de</p>	<p>Estabelece-se a rejeição da petição inicial que não preencher os pressupostos</p>

	março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.	processuais, os requisitos do §6º ou quando evidentemente inexistente o ato de improbidade.
§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000)	§ 7º Se a petição inicial estiver em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, iniciado o prazo na forma do art. 231 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).	Extingue-se a figura da defesa preliminar, mantendo-se apenas a contestação, mas no prazo de 30 dias, e não no de 15 previsto no CPC.
§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000)	Revogado.	Revoga-se em razão de ter sido extinta a figura da defesa preliminar e da decisão de recebimento da inicial.
§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. (Vide	Revogado.	Revoga-se em razão de ter sido extinta a figura da defesa preliminar e da decisão de recebimento da inicial.

Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000)		
§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento.	§ 9º-A Da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação caberá agravo de instrumento.	Revoga-se o §10 e adiciona-se o §9-A em razão de não existir mais decisão que recebe a inicial. Todavia, encontra-se figura semelhante na decisão que rejeitar questões preliminares prevista no §9-A, da qual também caberá agravo de instrumento.
§ 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.		
Sem correspondência.	<p>§ 10-B. Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz:</p> <p>I - procederá ao julgamento conforme o estado do processo, observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade;</p> <p>II - poderá desmembrar o litisconsórcio, com vistas a otimizar a instrução processual.</p>	Caso, após a contestação, o juiz entenda pela inexistência de ato de improbidade, ele poderá julgar o processo conforme o estado para extinguir a ação. Além disso, poderá desmembrar eventual litisconsórcio para eficiência processual.
Sem correspondência.	<p>§ 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal</p>	Estabelece-se que deverá o magistrado proferir decisão saneadora indicando com precisão a tipificação do ato, que não poderá ser diferente da capitulação legal apresentada na inicial.

	apresentada pelo autor. (Vide ADIN 7042) (Vide ADIN 7043)	
Sem correspondência.	§ 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei.	Define-se que cada conduta deve ser enquadrada em um único tipo (art. 9º, 10 ou 11), não se admitindo mais imputação genérica pelo autor da ação.
Sem correspondência.	§ 10-E. Proferida a decisão referida no § 10-C deste artigo, as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir.	A especificação de provas pelas partes ocorrerá após a decisão saneadora.
Sem correspondência.	§ 10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que: I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial; II - condenar o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas.	Não se admitirá decisão de mérito que condenar o réu em tipo diverso do indicado na inicial ou sem a produção de provas por ele especificadas.
§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito.	§ 11. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente.	O magistrado poderá julgar a demanda improcedente a qualquer tempo se for comprovada a inexistência de requisitos para processamento.
§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos	Revogado.	Revoga-se a disposição de benefício nas inquirições às autoridades dispostas no art.

regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1o, do Código de Processo Penal. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000)		221 do CP, tanto com relação ao agendamento prévio do depoimento (<i>caput</i>) quanto à possibilidade de documento escrito (§1º).
§ 13. Para os efeitos deste artigo, também se considera pessoa jurídica interessada o ente tributante que figurar no polo ativo da obrigação tributária de que tratam o § 4º do art. 3º e o art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.	Revogado.	Revoga-se em razão da estipulação da competência privativa do MP para ajuizamento da ação, prevista no <i>caput</i> do art. 17.
Sem correspondência.	§ 14. Sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo. (Vide ADIN 7042) (Vide ADIN 7043)	Além da citação do réu, será intimada a pessoa jurídica afetada para intervir no processo caso deseje.
Sem correspondência.	§ 15. Se a imputação envolver a desconsideração de pessoa jurídica, serão observadas as regras previstas nos arts. 133, 134, 135, 136 e 137 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).	Em caso de necessidade de desconsideração da personalidade jurídica, serão observados os parâmetros do CPC.
Sem correspondência.	§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem	Admite-se a conversão da ação de improbidade em ação civil pública nos casos em que as condutas ilícitas não configurarem ato de

	<p>sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.</p>	<p>improbidade, mas irregularidades sanáveis por outra via.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 17. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento.</p>	<p>Também caberá agravo de instrumento da decisão de conversão da ação em ação civil pública.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 18. Ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, e a sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão.</p>	<p>Garante-se ao réu o direito ao seu depoimento pessoal, bem como o de permanecer em silêncio, se assim desejar, sem que isso implique em presunção de veracidade.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa:</p> <p>I - a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia;</p> <p>II - a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);</p>	<p>Estabelece-se não se aplicar à improbidade os efeitos da revelia, a imposição de ônus da prova ao réu, o reexame obrigatório da sentença e a possibilidade de ajuizamento de mais de uma ação pelo mesmo fato.</p>

	<p>III - o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato, competindo ao Conselho Nacional do Ministério Público dirimir conflitos de atribuições entre membros de Ministérios Públicos distintos;</p> <p>IV - o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.</p>	
Sem correspondência.	<p>§ 20. A assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado. (Vide ADIN 7042) (Vide ADIN 7043)</p>	<p>Caso o agente tenha agido com fundamento em opinião de assessoria jurídica, essa estará obrigada a defendê-lo judicialmente.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 21. Das decisões interlocutórias caberá agravo de instrumento, inclusive da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação.</p>	<p>Inclui-se no rol de interposição de agravo de instrumento todas as decisões interlocutórias proferidas na ação de improbidade.</p>

Tabela 18 - Artigo 17

O art. 17 trouxe mudanças significativas ao sistema processual da improbidade administrativa. A primeira delas foi o afastamento da utilização da ação civil pública para se ingressar com a pretensão de condenação por improbidade, estabelecendo-se agora uma ação própria, que seguirá o rito comum.

Estabeleceu-se que, nesta ação, diferentemente do que dispunha o texto anterior, a legitimidade para ingresso seria de exclusividade do Ministério Público, retirando a titularidade da pessoa jurídica lesada para ajuizar a demanda. Diante dessa alteração, foram revogadas outras disposições e adaptados parágrafos para que pudessem seguir a mesma lógica do *caput*. Todavia, a referida alteração foi questionada no bojo da ADIs 7043 e 7042 perante o Supremo Tribunal Federal, na qual foi proferida decisão cautelar pelo ministro Alexandre de Moraes atribuindo, entre outros, interpretação conforme a Constituição Federal ao *caput* e §§ 6º-A, 10-C e 14 do artigo 17, no sentido de fixar a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa.

Diante disso, suspendeu-se também os efeitos do artigo 3º da Lei nº 14.230/2021, que previa a suspensão das ações ajuizadas pelas pessoas jurídicas lesadas pelo prazo de um ano, para decisão pelo MP sobre a continuidade dessas.

O art. 17 também tornou firme a interpretação de que será competente para processamento da ação e, portanto, para investigação no que tange à autoridade legitimada para instaurar a ação, o foro do local do dano ou da sede da pessoa jurídica lesada. Viu-se no cerne das operações instauradas nos últimos anos o ajuizamento de ações em varas diversas, que não estavam situadas no local do dano e tampouco no lugar da sede da pessoa jurídica lesada, pela tentativa de membros do Ministério Público de atrair para si a competência para investigá-las. Esse é o caso da operação Lava-Jato, a qual, por exemplo, levou à ação de improbidade administrativa envolvendo a concessão dos direitos exploratórios da plataforma do Bloco de Benim pela Petrobras a tramitar perante a 6ª Vara Federal de Curitiba sem que exista elemento suficiente para processamento nesse Tribunal.

O artigo também repete disposição do CPC de que será prevento o juízo para as demais ações que contenham o mesmo objeto litigioso, sendo esse as mesmas partes e a mesma causa de pedir. Aqui ressalta-se a necessidade de se identificar a identidade do objeto litigioso, não se admitindo que seja alegada prevenção apenas pelo fato de os casos investigados terem sido

desdobramentos da mesma operação. Isso foi o que também frequentemente ocorreu no bojo da Operação Lava-Jato.

A partir da tratativa de diversos acordos de colaboração premiada, em que eram narrados fatos que não se relacionavam ao fim à Subseção Judiciária de Curitiba, os membros da Força-Tarefa passaram a aforar as ações no Paraná, justificando a existência de uma competência instrumental, em que era preciso manter todas as apurações sob a tutela do MPF daquele estado e da 13ª Vara Federal de Curitiba na matéria criminal, o que se perpetuou nas ações de improbidade administrativa (como o caso do Bloco de Benim).

Acontece que tudo que se buscava era enquadrado como uma fase da Operação Lava Jato, inclusive casos em que os fatos se deram no Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo ou Manaus, que foram atribuídos a Curitiba mesmo sem qualquer relação mínima com essa cidade, praticamente em um Juízo Universal. Foram casos envolvendo desde a Petrobras até a Caixa Econômica Federal, a Transpetro, o Instituto Lula, o BNDES, fundos do FGTS e outros.

Por isso, o Supremo Tribunal Federal, no ano de 2016, no Inquérito n.º 4.130, assentou, por voto do ministro Dias Toffoli, que *"o fato de polícia judiciária e Ministério Público denominarem de 'fases da operação lava jato' uma sequência de crimes diversos (...), não se sobrepõe às normas disciplinadoras da competência"*.

Decisões semelhantes foram proferidas no Inquérito n.º 4.215, na Petição n.º 8.090 e no Habeas Corpus n.º 198.081. Em todos os casos, então relativos à Transpetro, o STF reforçou que houve verdadeira deturpação das regras de competência por parte da Força-Tarefa da Lava Jato.

No art. 17 também restaram definidos os requisitos obrigatórios da peça de ingresso. Isso se torna relevante na medida em que deverá agora o autor da ação individualizar especificamente as condutas de cada réu e indicar os elementos mínimos que demonstrem indícios de veracidade do ato e também do elemento doloso, sem o qual torna-se impossível a condenação por improbidade administrativa.

A petição inicial que não preencher esses requisitos, bem como os pressupostos processuais do processo civil, ou não demonstrar a existência de ato de improbidade administrativa será rejeitada pelo magistrado.

Outra mudança significativa pelo dispositivo foi a extinção da figura da defesa preliminar, que antes era apresentada após a notificação do réu, para que se levantassem preliminares que impedissem o prosseguimento da ação. Apenas após a apreciação dessa pelo

juiz na decisão de recebimento da petição inicial, contra a qual cabia agravo de instrumento, o réu seria citado para apresentar contestação e se debruçar sobre a matéria de mérito.

Agora, diferentemente, o réu será diretamente citado para oferecer contestação, mas no prazo de 30 dias, e não no de 15 previsto no CPC. Por isso, extingue-se a decisão de recebimento da inicial. Todavia, encontra-se figura semelhante na decisão que rejeitar questões preliminares prevista no §9-A, contra a qual também caberá agravo de instrumento.

E, caso, após a contestação, o juiz entenda pela inexistência de ato de improbidade, ele poderá julgar o processo conforme o estado para extinguir a ação. Além disso, poderá desmembrar eventual litisconsórcio para eficiência processual, a fim de evitar tumulto.

Outra novidade foi a obrigação de o magistrado proferir decisão saneadora indicando com precisão a tipificação do ato no qual será enquadrado o réu, que, todavia, não poderá ser diferente da capitulação legal apresentada na inicial. Isso vem a sanar questões antes ocorridas no bojo das ações de enquadramento genérico nos tipos da improbidade administrativa pelo autor da ação e de condenação ao final, pelo magistrado, em tipo diverso do descrito na petição inicial.

Essa circunstância tolhia o direito de defesa do investigado, que não podia direcionar com precisão as provas a serem produzidas de acordo com as especificidades da capitulação legal indicada.

Nesse sentido também se encontra a alteração de que a especificação de provas pelas partes ocorrerá após a decisão saneadora, momento em que o réu poderá entender com melhor detalhamento os fatos e tipos a ele atribuídos.

Em complemento a isso, agora define-se também que cada conduta deve ser enquadrada em um único tipo (art. 9º, 10 ou 11), não se admitindo mais imputação genérica e cumulativa pelo autor da ação. É certo que um processo pode envolver mais de uma conduta praticada pelo investigado. Todavia, cada uma das condutas somente poderá ser submetida a uma capitulação, ainda que distinta entre elas.

O dispositivo também admite a conversão da ação de improbidade em ação civil pública nos casos em que as condutas ilícitas não configurarem ato de improbidade, mas irregularidades sanáveis por outra via, como nos casos em que houver dano ao erário, mas por ato não imbuído de má-fé (é o que será tratado neste trabalho posteriormente).

Além disso, passou-se a admitir expressamente, de encontro à disposição do CPC de que não cabe à parte pleitear seu próprio depoimento pessoal, o direito do réu ao seu

interrogatório, se assim desejar. Além disso, garantiu-se o direito de ele permanecer em silêncio, sem que isso implique em presunção de veracidade. Essa circunstância, apesar de ser expressamente aplicada ao Direito Penal, sempre foi alvo de dúvidas sobre a aplicação na esfera da improbidade administrativa, visto que esse processo se submetia às regras do processo civil, que impõe tanto a impossibilidade de pedido do próprio interrogatório quanto a presunção de veracidade pelo silêncio.

Estabeleceu-se também não se aplicar à improbidade os efeitos da revelia, a imposição de ônus da prova ao réu, o reexame obrigatório da sentença e a possibilidade de ajuizamento de mais de uma ação pelo mesmo fato, que levaria à litispendência.

Uma alteração que chamou a atenção foi também a do §20, de que, caso o agente público tenha agido com fundamento em opinião de assessoria jurídica, essa estará obrigada a defendê-lo judicialmente. Ocorre que esse dispositivo foi questionado também no bojo da ADI 7042 e 7043 e teve, no deferimento da medida cautelar, os efeitos suspensos.

Incluiu-se no rol de interposição de agravo de instrumento todas as decisões interlocutórias proferidas na ação de improbidade, dado que esse, por sua taxatividade, poderia não abarcar alguma das decisões proferidas no bojo dessas ações.

Artigo 17-A		
Redação anterior da Lei n.º	Redação dada pela Lei n.º	Principais modificações
8.429	14.230/21	
Art. 17-A. (VETADO): (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)		
I - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)		
II - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)		
III - (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)		
§ 1º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)		
§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)		

§ 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)
§ 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)
§ 5º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

Tabela 19 - Artigo 17-A

O art. 17-A permaneceu sem expressão de conteúdo, dados os vetos a ele direcionados quando da Lei nº 13.964, de 2019.

Artigo 17-B		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Correspondência com o art. 17, §1º.	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:	Autoriza-se a celebração de acordo de não persecução cível, antes já disposto no art. 1, §1º, com a redação dada pela Lei Anticrime.
Sem correspondência.	I - o integral ressarcimento do dano;	Define-se como requisito para a celebração do acordo o integral ressarcimento do dano.
Sem correspondência.	II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.	Define-se como requisito para a celebração do acordo a reversão à pessoa jurídica prejudicada da vantagem indevida.
Sem correspondência.	§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente:	Estabelece-se que, para celebração do acordo, o ente lesado deverá ser ouvido; deverá haver aprovação pelo órgão de supervisão do

	<p>I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;</p> <p>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;</p> <p>III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.</p>	<p>Ministério Público; e homologação judicial.</p>
<p>Sem correspondência.</p>	<p>§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso.</p>	<p>Serão consideradas as circunstâncias relativas à conduta ímproba e sua gravidade para a estipulação das condições do acordo.</p>
<p>Sem correspondência.</p>	<p>§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se</p>	<p>Será ouvido o Tribunal de Contas sobre os parâmetros para cálculo do valor a ser ressarcido, apesar de esse não fazer parte da negociação.</p>

	manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.	
Sem correspondência.	§ 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória.	Torna-se clara a possibilidade de acordo em qualquer fase, processual ou pré-processual, inclusive a executória.
Sem correspondência.	§ 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.	Atribui-se a legitimidade para negociação do acordo ao MP.
Sem correspondência.	§ 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.	Admite-se que o acordo imponha a implementação de mecanismos de governança corporativa.
Sem correspondência.	§ 7º Em caso de descumprimento do acordo a	Em caso de descumprimento, não será possível a

	<p>que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.</p>	<p>celebração de novo acordo pelo prazo de 5 anos, a contar do conhecimento do descumprimento pelo MP.</p>
--	---	--

Tabela 20 - Artigo 17-B

O art. 17-B trata do acordo de não persecução cível, antes já autorizado no art. 1, §1º, a partir da redação dada pela Lei "anticrime". Agora, todavia, aprimora-se e detalha-se suas condições.

A Lei “anticrime” havia alterado o §1º do artigo 17 da Lei 8.429/92 para dar autorização expressa para autocomposição na seara da improbidade administrativa. A redação original do referido dispositivo vedava a celebração de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade — o que era alvo de grandes críticas e discussões, especialmente em casos em que, na esfera criminal, procedia-se a acordo mediante colaboração premiada.

Inicialmente, a vedação categórica disposta na Lei de Improbidade Administrativa se devia em razão do entendimento de indisponibilidade do interesse público, que não poderia ser alvo de transação, como com a renúncia à reparação dos danos eventualmente ocasionados ao erário. Todavia, notou-se, ao longo dos anos, que era possível se alcançar uma vantagem muito maior ao interesse público com a entabulação de um negócio jurídico entre as partes, sem abrir mão da indenização devida em razão dos danos causados à Administração, colocando como alvo da negociação as demais sanções.

A publicação da Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que cria a figura do Acordo de Leniência a pessoas jurídicas no caso de prática de ato lesivo à Administração — muitas vezes também consistentes em atos de improbidade administrativa —, alavancou as discussões para a permissão da transação também quanto aos atos dispostos na Lei n.º 8.429/92.

Ocorre que, nas alterações propostas no Projeto de Lei do Pacote Anticrime, que criou o instituto do acordo de não persecução cível, encontrava-se também a inserção do artigo 17-A, §2º, o qual dispunha que *"o acordo também poderá ser celebrado no curso da ação de improbidade"*. Esse dispositivo, contudo, foi vetado.

Todavia, apesar desse veto, foi aprovada a inserção do §10-A ao artigo 17, o qual dispõe, dado que ainda foi mantido, que, "*havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 dias*".

Gerou-se, então, um descompasso entre o veto do artigo 17-A, §2º, que permitia a celebração do acordo no curso da ação civil pública, e o §10-A do artigo 17, que previa a possibilidade de interrupção do prazo da contestação para sua celebração.

Diante disso, surgiram dúvidas sobre em que momento poderia ser realizado o acordo — principalmente em razão da lacuna legislativa gerada, visto que a norma não contém qualquer outro dispositivo com essa indicação.

Todavia, agora a redação dada pela Lei n.º 14.230/21 torna expressa a possibilidade de que a solução consensual se dê tanto na fase pré-processual quanto processual, até mesmo durante a execução.

Mesmo com a redação anterior a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça havia reconhecido, por unanimidade, a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa que estejam em fase recursal, inclusive após a condenação em 2ª instância.

O relator do Recurso Especial n.º 1.314.581-SP, ministro Benedito Gonçalves, homologou judicialmente o termo de acordo de não persecução cível firmado entre a promotoria de Justiça do Município de Votuporanga (SP) e o réu do processo, em sede de embargos de declaração no agravo em recurso especial.

Outro detalhamento trazido pela norma refere-se aos requisitos para a celebração do acordo, que antes tinham sido inseridos no art. 17-A, o qual, contudo, também havia sido vetado pelo Presidente da República. Agora define-se como requisito para a celebração do acordo o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica prejudicada da vantagem indevida.

Também se incluiu como requisitos a oitiva do ente lesado; a aprovação pelo órgão de supervisão do Ministério Público responsável pelo arquivamento do inquérito; e a homologação judicial, independentemente de ter havido ou não o ajuizamento da ação. Isso atribui ao ANPC a natureza de título executivo judicial, que o difere dos Acordos de Leniência celebrados no âmbito da Lei Anticorrupção pela CGU, por exemplo, por possuírem esses caráter extrajudicial.

Assim, em caso de descumprimento, o acordo poderá ser executado de acordo com suas características de título judicial.

Para a celebração do acordo, a autoridade celebrante deverá considerar as circunstâncias relativas à conduta ímproba e sua gravidade, bem como todo o contexto do caso, para a estipulação das condições do ajuste e prosseguimento com a negociação.

Será ouvido o Tribunal de Contas sobre os parâmetros para cálculo do valor a ser ressarcido, apesar de esse não fazer parte da negociação do ANPC.

Um ponto de destaque é a atribuição da legitimidade para negociação do acordo ao Ministério Público. Entende-se a estipulação dessa circunstância na medida em que, de acordo com a redação inicial da norma, a legitimidade para propositura da ação se restringia ao *Parquet*. Todavia, com a redação conforme à Constituição atribuída ao *caput* do art. 17 no bojo das ADIs 7042 e 7043, resta a zona cinzenta se as pessoas jurídicas lesadas também poderão proceder à negociação — visto que o Supremo Tribunal Federal não se debruçou sobre a questão nas referidas ações.

O artigo também inova ao atrair a figura prevista na Lei Anticorrupção da possibilidade de obrigação de implementação de mecanismos de governança corporativa e *Compliance* à parte negociante.

Por fim, estabeleceu-se que, em caso de descumprimento do ANPC pela parte, não será possível a celebração de novo acordo pelo prazo de 5 anos, a contar do conhecimento do descumprimento pelo Ministério Público.

Artigo 17-C		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Sem correspondência.	“Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):	Estabelece-se nos incisos os parâmetros a serem observados na sentença condenatória, além dos dispostos acerca da fundamentação da decisão no art. 489 do CPC.
Sem correspondência.	I - Indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem	Obriga-se a descrição dos elementos fáticos que justificam o enquadramento

	os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos;	das condutas nos dispositivos da LIA, impossibilitando presunção.
Sem correspondência.	II - considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos;	Incorpora-se o art. 20 da LINB, de proibição de decisão emitida com base em princípios abstratos, ignorando as circunstâncias do caso concreto.
Sem correspondência.	III - considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente;	Incorpora-se o art. 22 da LINB, de se considerar as reais condições do agente quando da prática do ato.
Sem correspondência.	IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; c) a extensão do dano causado; d) o proveito patrimonial obtido pelo agente; e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as	Disciplina-se regras de dosimetria da pena, para proporcionalidade das sanções aplicadas.

	<p>consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva;</p> <p>g) os antecedentes do agente;</p>	
Sem correspondência.	<p>VI - considerar, na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, a sua atuação específica, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas;</p>	<p>Estabelece-se o sancionamento do terceiro apenas quando ele tiver efetivamente concorrido para o ato, com elemento subjetivo autônomo, sem ser responsabilizado como extensão automática da responsabilização do agente público.</p>
Sem correspondência.	<p>VII - indicar, na apuração da ofensa a princípios, critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção.</p>	<p>Impõe-se a indicação de critérios objetivos de justificação da sanção quando se tratar de ato incurso no art. 11.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.</p>	<p>Repisa-se que a simples ilegalidade, sem o elemento dolo, não configura improbidade.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.</p>	<p>Extingue-se a possibilidade de condenação solidária, sendo necessária a individualização da condenação na medida da participação de cada agente.</p>
Sem correspondência.	<p>§ 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei.</p>	<p>Afasta-se a necessidade de remessa necessária da sentença ao segundo grau.</p>

Tabela 21 - Artigo 17-C

Estabelece-se nos incisos os parâmetros a serem observados na sentença condenatória, além dos dispostos acerca da necessidade de fundamentação da decisão no art. 489 do CPC:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Com as alterações da nova LIA, ressalta-se a obrigação de descrição dos elementos fáticos que justificam o enquadramento das condutas dos réus nos dispositivos da Lei (arts. 9º, 10 ou 11), impossibilitando presunção de qualquer conduta ou do elemento subjetivo doloso.

O dispositivo também incorpora na LIA o art. 20 da LINB, que estipula que “*nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*”. Evita-se, assim, que se lancem mão de princípios genéricos para apenar o agente, sem a demonstração de seu efetivo enquadramento no caso concreto.

Também se repete o conteúdo do art. 22 da LINDB, pelo qual “*na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*”

O artigo também disciplina regras para dosimetria da pena, com vistas a adequar proporcionalmente as sanções aplicadas às circunstâncias reais do caso concreto, a gravidade do ato e extensão do dano causado. Além disso, é estabelecida a necessidade de se verificar circunstâncias atenuantes, os antecedentes do réu e sua ação para mitigar os efeitos do ato ilícito.

Reforça-se também o sancionamento do terceiro apenas quando ele tiver efetivamente concorrido para o ato, com elemento subjetivo autônomo, sem ser responsabilizado como extensão automática da responsabilização do agente público.

Também se reforça que, no caso do art. 11, deverá haver a indicação de critérios objetivos de justificação da sanção, não podendo-se decidir abstratamente.

O artigo também frisa que a simples ilegalidade, sem o elemento dolo, não configura improbidade e impede a possibilidade de condenação solidária (antes reiteradamente praticada nos tribunais), sendo necessária a individualização da condenação na medida da participação de cada agente.

Por fim, o dispositivo afasta a necessidade de remessa necessária da sentença ao segundo grau nos processos de improbidade administrativa.

Artigo 17-D		
Redação anterior da Lei n.º 8.429/92	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Sem correspondência.	Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.	Proíbe-se a utilização da ação de improbidade como sucedâneo de ação civil pública e para o controle de políticas públicas.
	Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de	

	<p>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>	
--	---	--

Tabela 22 - Artigo 17-D

O art. 17-D é orientado a evitar o desvio de finalidade da ação de improbidade administrativa, sendo utilizada para intuitos diversos do que efetivamente consagra a norma, em violação a garantias fundamentais dos administrados. A natureza repressiva e sancionatória da ação de improbidade evidencia o descabimento de seu exercício em caráter antecipatório e como sucedâneo de ação civil pública ou de controle de políticas públicas.

Artigo 18		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos	Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores	A indenização pelo dano ao erário e a perda dos bens e valores ilícitos serão revertidas em favor da pessoa jurídica lesada.

bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito..	ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.	
Sem correspondência.	§ 1º Se houver necessidade de liquidação do dano, a pessoa jurídica prejudicada procederá a essa determinação e ao ulterior procedimento para cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens.	A legitimidade para liquidação e cumprimento de sentença com relação ao ressarcimento do dano e à reversão dos bens ilícitos será da pessoa jurídica lesada.
Sem correspondência.	§ 2º Caso a pessoa jurídica prejudicada não adote as providências a que se refere o § 1º deste artigo no prazo de 6 (seis) meses, contado do trânsito em julgado da sentença de procedência da ação, caberá ao Ministério Público proceder à respectiva liquidação do dano e ao cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada.	Restando inerte a pessoa jurídica lesada, caberá ao MP proceder com a liquidação e à instauração do cumprimento de sentença, bem como apurar responsabilização da entidade pública por sua omissão.
Sem correspondência.	§ 3º Para fins de apuração do valor do ressarcimento, deverão ser descontados os serviços efetivamente prestados.	Para cálculo do valor do dano deverão ser descontados valores pagos legitimamente, que tiveram a devida contraprestação.

Sem correspondência.	§ 4º O juiz poderá autorizar o parcelamento, em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais corrigidas monetariamente, do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato.	Consagra-se a figura do parcelamento do débito resultante da condenação, o que se assemelha ao contido no artigo 916 do CPC.
----------------------	--	--

Tabela 23 - Artigo 18

O art. 18 estabelece que a consequência reparatória, de indenização pelo dano ao erário, e a perda dos bens e valores ilícitos, nos casos de condenação pelos arts. 9º e 10, serão revertidas em favor da pessoa jurídica lesada.

Também se estabelece, a despeito de a legitimidade para instauração da ação ter sido elencada (antes da decisão cautelar das ADIs 7042 e 7043 pelo STF) como do MP, que a legitimidade para liquidação e apresentação do cumprimento de sentença com relação ao ressarcimento do dano e à reversão dos bens ilícitos será da pessoa jurídica lesada. Apenas em caso de inércia da pessoa jurídica lesada caberá ao Ministério Público proceder com a liquidação e à instauração do cumprimento de sentença. Nesta hipótese, ele poderá apurar a responsabilização da entidade pública por sua omissão no prosseguimento da fase executória.

Importante disposição foi inserida para lembrar que nem todo valor atribuído eventualmente a alguma das partes, como por exemplo em circunstâncias envolvendo contratações e dispensa de licitação, será considerada indevida e influirá na percepção de ocorrência de dano ou recebimento de vantagens. Isso, pois há casos em que, a despeito da existência da ocorrência do fato ímprobo, houve a efetiva prestação dos serviços ou a adequada realização do pagamento em razão de outras situações. Para essas hipóteses, no cálculo do valor do dano deverá ser descontado o valor tido como legítimo.

Inova o artigo 18 também ao consagrar a figura do parcelamento do débito resultante da condenação, em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais corrigidas monetariamente, se o

réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato, de forma semelhante ao contido no artigo 916 do CPC.

Artigo 18-A		
Redação anterior da lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Sem correspondência.	Art. 18-A. A requerimento do réu, na fase de cumprimento da sentença, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes, observado o seguinte:	Estipula-se o redimensionamento da sanção de improbidade administrativa durante o cumprimento de sentença, ainda que com trânsito em julgado, para se adaptar às sanções impostas em outros processos.
Sem correspondência.	I - no caso de continuidade de ilícito, o juiz promoverá a maior sanção aplicada, aumentada de 1/3 (um terço), ou a soma das penas, o que for mais benéfico ao réu;	Admite-se o redimensionamento na hipótese de ilícito continuado, permanente no tempo, em que ou se aumentará a pena em um terço ou se somará as penas previstas para as diversas infrações (o que for mais benéfico ao réu).
Sem correspondência.	II - no caso de prática de novos atos ilícitos pelo mesmo sujeito, o juiz somará as sanções.	Estabelece-se que, no caso de concurso material, haverá o somatório das sanções.
Sem correspondência.	Parágrafo único. As sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público	A soma dos prazos de sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o poder

	observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos.	público não pode ultrapassar vinte anos.
--	---	--

Tabela 24 - Artigo 18-A

O art. 18-A cria a figura do redimensionamento da sanção de improbidade administrativa durante o cumprimento de sentença, mesmo que esse exista naturalmente após o trânsito em julgado, para adaptar as sanções impostas nesse processo com outras aplicadas em outros processos. Assim, o magistrado poderá reduzir a pena imposta, a fim de que guarde proporcionalidade diante das demais penalidades sofridas pelo réu.

O redimensionamento da pena também poderá ser realizado na hipótese de ilícito continuado, que teve permanência no tempo. Nesse caso, ou o magistrado aumentará a pena inicialmente arbitrada em um terço ou somará as penas previstas correspondente a essas diversas infrações, visualizando-se o mais benéfico ao réu, assim como ocorre com a sistemática jurisprudencialmente admitida no Direito Penal para o concurso formal.

Estabelece-se que, no caso de concurso material na improbidade administrativa, haverá o somatório das sanções, tal qual acontece no processo criminal. Todavia, no que tange às sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o poder público, o somatório dessas não poderá ultrapassar o prazo de vinte anos.

Artigo 19		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.		
Pena: detenção de seis a dez meses e multa.		
Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.		

Tabela 25 - Artigo 19

O art. 19 da Lei não sofreu modificações pela Lei n.º 14.230/21.

Artigo 20

Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.		
Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.	§ 1º A autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.	Adiciona-se a possibilidade de decretação da medida cautelar de afastamento do cargo, emprego ou função, se necessária, além de para a instrução processual, para evitar a prática de novos ilícitos. Retira-se a possibilidade de a medida ser decretada por autoridade administrativa.
Sem correspondência.	§ 2º O afastamento previsto no § 1º deste artigo será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada.	Estabelece-se o prazo máximo para afastamento (90 dias, prorrogáveis uma vez por igual prazo), a fim de evitar que a medida se protraia por período exacerbado.

Tabela 26 - Artigo 20

O art. 20 dispõe sobre a possibilidade de afastamento cautelar do agente público do exercício do cargo, emprego ou função pública, em caso de comprovação de sua necessidade. Em princípio, a antiga redação do dispositivo permitia que ela fosse decretada, além de pela autoridade judicial, pela autoridade administrativa. Alterou-se, todavia, essa disposição para permitir a decretação apenas pela autoridade judicial.

Outrossim, a hipótese de cabimento da medida restringia-se à necessidade de garantir a instrução do feito, quando o agente público ocupar posição em que é possível obstaculizar a produção probatória, como com a supressão de documentos e a orientação de testemunhas. Agora, para além dessa hipótese, adiciona-se a possibilidade de afastamento também para evitar a prática de novos ilícitos. Cabe a ressalva, contudo, de ser necessária a demonstração da efetiva

prática do agente no sentido de prejudicar a instrução do feito e interferir indevidamente para a produção probatória, não sendo suficiente a mera possibilidade de fazê-lo em razão da posição ocupada.

Além disso, é estabelecido o prazo máximo para afastamento (90 dias, prorrogáveis uma vez por igual prazo), com a devida justificativa, a fim de evitar que a medida se protraia por período exacerbado e acabe sendo desproporcional e irrazoável.

Artigo 21		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:		
I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento;	I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 desta Lei;	Aprimora-se a redação para afirmar que as sanções poderão ser aplicadas independentemente de dano ao erário nas demais condutas da Lei.
II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.		
Sem correspondência.	§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.	Determina-se a consideração pelo juiz se o agente agiu com respaldo em entendimento de órgão de controle interno ou externo, afastando-se o dolo.
Sem correspondência.	§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente.	A despeito da independência das instâncias, estabelece-se a consideração de eficácia das decisões dos Tribunais de Contas sobre o mesmo caso.

Sem correspondência.	§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.	Torna-se expresso o efeito panprocessual não apenas da sentença penal, mas também da civil, quando entenderem por inexistência de conduta ou negativa de autoria.
Sem correspondência.	§ 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).	Impede-se o trâmite da Ação de Improbidade quando o agente acusado já foi absolvido em Ação Criminal que discuta os mesmos fatos, independentemente do fundamento da absolvição.
Sem correspondência.	§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei.	Reitera-se a necessidade de compensação das sanções para se evitar o <i>Bis in Idem</i> .

Tabela 27 - Artigo 21

As modificações inseridas pela Lei n.º 14.230/21 no art. 21 são dotadas de grande relevância. Primeiramente, impõe-se ao juiz a observação se o agente público agiu com respaldo em entendimento de órgão de controle interno ou externo para a tomada de decisão. Isso, pois, nesta hipótese, afasta-se a conduta dolosa intencional do agente em praticar o ato ilícito, porquanto imaginariamente assessorado da melhor prática.

Além disso, não obstante a independência entre as esferas administrativa e civil, estabelece-se que o juiz também observará a interpretação e o julgamento eventualmente proferido pelos Tribunais de Contas sobre o mesmo caso, a fim de identificar elementos que possam influir no julgamento do processo judicial.

Outrossim, apesar de já ser pacificada a aplicação do efeito panprocessual da sentença penal no processo civil quando houver sido reconhecida, no juízo criminal, a inexistência do fato ou quando ficar comprovado não ter sido o réu o autor do fato, agora a Lei estende esse instituto também para as sentenças cíveis.

Mas, para além disso, acrescentou-se que, quando o agente acusado já foi absolvido em Ação Criminal que discuta os mesmos fatos, *confirmada por decisão colegiada*, a decisão surtirá efeito na ação de improbidade administrativa independentemente do fundamento da absolvição, nos termos do §4º do dispositivo.

Trata-se de uma adaptação do efeito panprocessual da sentença penal absolutória já existente, para estendê-lo a todas as hipóteses de absolvição previstas no art. 386 Código de Processo Penal, se confirmada por decisão colegiada.

Em outras palavras, caso haja a absolvição do agente, proferida ou confirmada por decisão colegiada, por estar provada a inexistência do fato (inciso I), não haver prova da existência do fato (incisos II), ser a conduta materialmente atípica (inciso III), estar provado que o réu não concorreu para a infração penal (Inciso IV), não existir prova de ter o réu concorrido para a infração (incisos V), existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (inciso VI), ou não existir prova suficiente para a condenação (inciso VII), a Ação de Improbidade Administrativa terá, prontamente, seus pedidos sancionatórios desacolhidos, conforme previsão expressa do art. 21, § 4º, da LIA.

Já há decisões dos tribunais pátrios aplicando o referido dispositivo. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da Ação de Improbidade Administrativa de n.º 1010056-70.2016.8.26.0566, ao absolver um Réu que anteriormente teria sido absolvido pelo juízo criminal por falta de provas, aplicou o art. 21, § 4º, e determinou a extinção do processo somente em relação ao referido Réu.

Por fim, o artigo reitera a necessidade de compensação das sanções emitidas no bojo da ação de improbidade administrativa com aquelas aplicadas em outras esferas, para se evitar o *Bis in Idem*.

Artigo 22		
Redação anterior da Lei n.º	Redação dada pela Lei n.º	Principais modificações
8.429	14.230/21	

<p>Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.</p>	<p>Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14 desta Lei, poderá instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado e requisitar a instauração de inquérito policial.</p>	<p>Aprimora-se a redação para especificar a possibilidade de instauração de inquérito civil ou outro procedimento para investigação prévia.</p>
<p>Sem correspondência.</p>	<p>Parágrafo único. Na apuração dos ilícitos previstos nesta Lei, será garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos.</p>	<p>Garante-se a oportunidade de manifestação do investigado no processo investigativo para se manifestar com relação às potenciais acusações.</p>

Tabela 28 - Artigo 22

O art. 22 reforça a importância de diligência e investigação prévia para que se colham elementos suficientes a justificar a instauração do processo de improbidade administrativa contra o acusado. Nesse vértice, o parágrafo único estabelece, apesar de não contar o procedimento investigativo com obrigatoriedade de contraditório e ampla defesa, que será fornecida ao investigado a oportunidade de se manifestar e se defender quanto às potenciais acusações.

Artigo 23		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções	Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei	Altera-se a sistemática da prescrição e as diversas

<p>previstas nesta lei podem ser propostas:</p>	<p>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.</p>	<p>possibilidades mantidas nos incisos para unificá-la, no prazo de 8 anos, a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência</p>
<p>I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;</p>	<p>Revogado.</p>	<p>Revoga-se em razão da unificação da prescrição no <i>caput</i>.</p>
<p>II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.</p>	<p>Revogado.</p>	<p>Revoga-se em razão da unificação da prescrição no <i>caput</i>.</p>
<p>III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.</p>	<p>Revogado.</p>	<p>Revoga-se em razão da unificação da prescrição no <i>caput</i>.</p>
	<p>§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso</p>	<p>Suspende-se o prazo prescricional com a insaturação do inquérito, por até 180 dias, recomeçando-se a contagem da prescrição ou com a conclusão do procedimento ou com o esgotamento do prazo de 180 dias (o que ocorrer primeiro).</p>

	não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.	
	<p>§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.</p>	Impõe-se tempo máximo de duração do inquérito civil, que será de 365 dias, prorrogáveis uma vez por decisão fundamentada submetida à revisão do órgão ministerial competente.
	<p>§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.</p>	Após encerrado o prazo máximo de trâmite do inquérito, a ação deverá ser proposta, se for o caso, em até 30 dias.
	<p>§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:</p> <p>I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;</p> <p>II - pela publicação da sentença condenatória;</p> <p>III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;</p>	<p>Elenca-se cinco hipóteses de interrupção da prescrição: o ajuizamento da ação de improbidade administrativa; a publicação da sentença condenatória; a publicação de decisão ou acórdão de Tribunal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; a publicação de decisão ou acórdão do STJ ou do STF que confirma</p>

	<p>IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;</p> <p>V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.</p>	<p>acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.</p>
	<p>§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.</p>	<p>Após a interrupção da prescrição o prazo volta a contar pela metade (4 anos).</p>
	<p>§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.</p>	<p>A suspensão e a interrupção da prescrição com relação a um réu se estendem aos demais.</p>
	<p>§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.</p>	<p>A suspensão e a interrupção da prescrição com relação a algum ato conexo a outros no mesmo processo se estendem aos demais atos.</p>
	<p>§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte</p>	<p>Estipula-se a prescrição intercorrente se, nos períodos entre as hipóteses de interrupção da prescrição</p>

	<p>interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo.</p>	<p>previstas no §4º (ou seja, entre o ajuizamento e a sentença, ou entre a sentença e a publicação de decisão ou acórdão de tribunal), houver o decurso do prazo de 4 anos (§5º). Com isso, ocorre a extinção do feito com resolução de mérito.</p>
--	---	---

Tabela 29 - Artigo 23

Uma das mudanças mais significativas inseridas pela Lei n.º 14.230/21 na Lei n.º 8.429/92 foi na sistemática da contagem do prazo prescricional para exercício da pretensão punitiva pelo Estado.

A Lei antes dispunha de uma série de prazos e critérios para aplicação do prazo prescricional, quais sejam: (i) até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança em caso de vínculo temporário; (ii) dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego (vínculo permanente); e (iii) até cinco anos da data da apresentação à Administração Pública da prestação de contas final.

No caso dos detentores de cargo efetivo, o prazo prescricional comumente utilizado possuía patamares altos, visto que o art. 142, §2º da Lei n.º 8.112/90 (diploma que estipula a prescrição para faltas disciplinares) adota o prazo prescricional da lei penal para as infrações disciplinares quando essas também constituírem crime.

Agora, todavia, unificou-se o prazo prescricional do sistema de responsabilização para arbitrá-lo em oito anos, a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

Além disso, inseriu-se a previsão de suspensão do prazo prescricional com a insaturação do inquérito civil, por até 180 dias, recomeçando-se a contagem da prescrição ou com a conclusão do procedimento ou após o esgotamento do prazo de 180 dias (o que ocorrer primeiro). Estipulou-se tempo máximo de duração do inquérito civil, que será de 365 dias, prorrogáveis uma vez por decisão fundamentada submetida à revisão do órgão ministerial

competente. Após encerrado o prazo máximo de trâmite do inquérito, a ação deverá ser proposta, se não for o caso de arquivamento do procedimento, em até 30 dias.

Outra novidade do artigo foi a criação do instituo da prescrição intercorrente no sistema de improbidade administrativa. Primeiramente, elencou-se cinco hipóteses de interrupção da prescrição: o ajuizamento da ação de improbidade administrativa; a publicação da sentença condenatória; a publicação de decisão ou acórdão de Tribunal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; a publicação de decisão ou acórdão do STJ ou do STF que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Em sequência, impôs-se que, após a interrupção da prescrição, o prazo voltará a contar pela metade do prazo original (ou seja, por quatro anos), hipótese em que ocorreria a extinção do feito com resolução de mérito.

Por fim, consignou-se que a suspensão e a interrupção da prescrição com relação a um réu se estendem aos demais, assim como a suspensão e a interrupção da prescrição com relação a algum ato conexo a outro no mesmo processo se estendem aos demais atos.

Uma das discussões mais calorosas com relação à nova Lei de Improbidade Administrativa refere-se, como se viu anteriormente, à retroatividade ou não da norma, sobretudo no que tange à prescrição da pretensão punitiva e à prescrição intercorrente. Esse tema, repisa-se, encontra-se sob análise do Supremo Tribunal Federal, a partir do reconhecimento da repercussão geral (tema 1.199), para *"definição de eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) a necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente."*

E não se pode esquecer, com relação à prescrição no sistema da improbidade administrativa, da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário em caso de dano causado por ato doloso.

Por um longo período se debateu acerca dos limites da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário contra o agente que causou um dano aos cofres públicos por ato de improbidade administrativa, diante das diferentes interpretações sobre a extensão do artigo 37, §5º, da Constituição Federal, e da Lei de Improbidade Administrativa.

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a repercussão geral no tema n.º 666, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, definiu a tese de que “*é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*”. Posteriormente, no julgamento dos embargos de declaração, consignou-se a tese de que “*não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público*”. Isso fez com que, a despeito do julgamento, fosse mantida a indefinição sobre a prescritibilidade de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou que resultam em pretensões de ressarcimento ao erário.

Em 2019, ainda sobre a extensão do disposto no art. 37, § 5º, o STF iniciou o julgamento do RE n.º 852.475/SP (tema n.º 897), sob a relatoria do ministro Alexandre de Moraes, definindo que são “*imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*”.

Ainda sobre o tema, no dia 20 de abril de 2020, o STF julgou o mérito do Recurso Extraordinário n.º 636.886 (tema n.º 899) e consolidou a tese de que a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas é prescritível. Isso, pois entendeu, conforme já havia sido consignado no julgamento do tema n.º 897, que a única hipótese em que a pretensão de ressarcimento seria imprescritível ocorreria nos casos de dano ao erário decorrente da prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Consignou-se que, em todos os demais casos (inclusive de ato culposos), a pretensão ressarcitória seria prescritível, nos termos da tese fixada no julgamento da repercussão geral no tema 666.

Desse modo, é importante repisar que a temática da prescrição no âmbito da LIA deve observar o entendimento de que essa se aplica apenas à pretensão de aplicação de sanções, não atingindo a condenação ao ressarcimento ao erário, que, derivado de dano causado por ato doloso de improbidade administrativa (que agora, a propósito, é a única hipótese de tipificação), é imprescritível nos termos do que dispõe a Constituição Federal.

Artigo 23-A		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Sem correspondência.	Art. 23-A. É dever do poder público oferecer contínua	Reforça-se a relevância das iniciativas de qualificação

	capacitação aos agentes públicos e políticos que atuam com prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa.	dos agentes públicos e políticos relacionados com as práticas de prevenção e de repressão à improbidade administrativa.
--	---	---

Tabela 30 - Artigo 23-A

O art. 23-A reforça a relevância das iniciativas de qualificação dos agentes públicos e políticos investidos de competência relacionada com as práticas de prevenção e de repressão à improbidade administrativa. Interpreta-se esse dispositivo também pela necessidade de serem adotadas providências para implementação de programas de integridade e de governança pública na Administração.

Artigo 23-B		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Sem correspondência.	Art. 23-B. Nas ações e nos acordos regidos por esta Lei, não haverá adiantamento de custas, de preparo, de emolumentos, de honorários periciais e de quaisquer outras despesas.	O início do processo e seu seguimento não se subordina à antecipação do pagamento de despesas processuais.
Sem correspondência.	§ 1º No caso de procedência da ação, as custas e as demais despesas processuais serão pagas ao final.	Em caso de procedência da ação, as despesas necessárias ao trâmite do processo devem ser arcadas pelo réu condenado.
Sem correspondência.	§ 2º Haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé.	Em caso de improcedência da ação ressalvou-se a condenação do Ministério Público ao pagamento de honorários de sucumbência

		se comprovada má-fé na instauração da demanda.
--	--	--

Tabela 31 - Artigo 23-B

A natureza essencialmente pública da repressão à improbidade acarreta a ausência da cobrança de custas e outras despesas processuais no início do processo. No entanto, caberá a imposição da condenação em pagamento das despesas processuais do agente condenado pelo ato ímprobo em caso de procedência da ação.

Quanto à possibilidade de arbitramento de honorários advocatícios de sucumbência, essa somente ocorrerá em caso de sentença de improcedência e se comprovada a má-fé do órgão acusatório.

Artigo 23-C		
Redação anterior da Lei n.º 8.429	Redação dada pela Lei n.º 14.230/21	Principais modificações
Sem correspondência.	Art. 23-C. Atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.	Descaracteriza-se como improbidade administrativa os atos ilícitos praticados contra os recursos públicos geridos por partidos políticos.

Tabela 32 - Artigo 23-C

No art. 23-C percebe-se a tentativa de descaracterizar a improbidade administrativa dos atos ilícitos praticados contra os recursos geridos por partidos políticos.

Em tese, os gestores de partidos políticos estariam submetidos às sanções da LIA, na medida em que os partidos políticos, apesar de serem pessoas jurídicas de direito privado, nos termos do art. 44, V, do CC/02, recebem recursos públicos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, fundo partidário.

Nos termos do art. 38 da Lei n.º 9.096/95, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, o fundo partidário é formado por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; recursos financeiros que lhe forem destinados por Lei, em caráter permanente ou eventual; doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do fundo partidário; dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Assim, verifica-se haver uma parcela pública correspondendo ao patrimônio dos partidos políticos. Mas, com a modificação do art. 23-C da LIA, inserido pela Lei n.º 14.230/21, pretendeu-se descaracterizar a improbidade administrativa dos atos praticados no âmbito dos partidos políticos, ou de suas fundações, que seriam agora punidos somente na forma da Lei n.º 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos, que prevê principalmente sanções pecuniárias, afastando-se as sanções mais severas tipificadas na LIA.

Isso poderá levar à discussão acerca da constitucionalidade desse dispositivo em razão da violação aos princípios constitucionais da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade ou, também, quanto à retroatividade do dispositivo para extinguir os processos em curso ou rescindir as decisões condenatórias que aplicaram sanções aos autores dos atos em face dos partidos políticos.

Essa discussão se assemelharia àquela relativa à incidência das sanções de improbidade aos agentes políticos, na qual se defendia que esses responderiam apenas com fundamento na legislação do crime de responsabilidade. Naquele caso, o STF, revendo posição anterior, decidiu que os agentes políticos, com exceção do presidente da República, submetem-se ao duplo regime sancionatório: responsabilidade civil pelos atos de improbidade administrativa e responsabilidade político-administrativa por crimes de responsabilidade.

Artigo 24		
Redação anterior da Lei n.º	Redação dada pela Lei n.º	Principais modificações
8.429	14.230/21	
Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.		

Tabela 33 - Artigo 24

Artigo 25		
Redação anterior da Lei n.º	Redação dada pela Lei n.º	Principais modificações
8.429	14.230/21	
Art. 25. Ficam revogadas as Leis n.ºs 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário.		

Tabela 34 - Artigo 25

Os arts. 24 e 25 tratam-se de disposições finais antes dispostas na LIA, que não sofreram modificações.

1.3.1. Das demais disposições da Lei n.º 14.230/21

Lei n.º 14.230/2021
Art. 3º No prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação desta Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso.
§ 1º No prazo previsto no caput deste artigo suspende-se o processo, observado o disposto no art. 314 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).
§ 2º Não adotada a providência descrita no caput deste artigo, o processo será extinto sem resolução do mérito.
Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos e seção da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: I – parágrafo único do art. 1º; II – arts. 4º, 5º e 6º; III – Seção II-A do Capítulo II; IV – parágrafo único do art. 7º; V – inciso XXI do caput do art. 10; VI – incisos I, II, IX e X do caput do art. 11; VII – inciso IV do caput e parágrafo único do art. 12; VIII – §§ 1º e 4º do art. 13; IX – § 1º do art. 16; X – §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 12 e 13 do art. 17; XI – incisos I, II e III do caput do art. 23.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 25 de outubro de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

Tabela 35 - Demais disposições da Lei n.º 14.230/21

Nas disposições finais da Lei n.º 14.230/21 chama a atenção seu art. 3º, que dispõe que, no prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação da Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso. Isso, em razão da limitação da legitimidade para ajuizamento da ação àquele órgão. Todavia, em razão da decisão proferida no bojo das ADIs 7042 e 7043 no Supremo Tribunal Federal, suspendeu-se os efeitos do dispositivo.

A Tabela Comparativa acima apresentada está consolidada no “Apêndice A”, anexo a este trabalho, e também poderá ser acessada mediante o escaneamento do seguinte *QR Code*:



CAPÍTULO 2

2.A RETIRADA DA TIPIFICAÇÃO DO ATO PRATICADO COM CULPA E A PROPORCIONALIDADE AO SISTEMA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 DA DESONESTIDADE COMO ELEMENTO INERENTE AO CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ao longo do primeiro capítulo foi possível perceber as mudanças ocorridas na LIA e seu viés, no sentido de delimitar a tipificação dos atos, ressaltar a necessidade do elemento subjetivo doloso para condenação pelo ato ímprobo e de individualizar as condutas e sanções proporcionalmente à efetiva participação de cada condenado.

Essa preocupação derivou das consequências que a amplitude de algumas interpretações conferidas aos tipos de improbidade administrativa anteriormente gerava nos processos dessa natureza, que levou a críticas ao referido sistema. As referidas críticas ventilaram principalmente diante do surgimento de uma “asfixia burocrática”, com a eliminação da dose de discricionariedade do administrador público, ou do chamado “apagão de canetas”⁹⁸ ou paralisia decisória — consistente no medo que os representantes públicos possuíam do controle externo de suas decisões, optando por nada decidirem para evitarem riscos, em um chamado “Direito Administrativo do medo”.⁹⁹

Esse contexto gerava efeitos desastrosos para a Administração Pública, porquanto os agentes deixavam de alçar o interesse público como prioridade e passavam a visar uma autoblindagem decisória, para proteção de seus cargos, patrimônio ou direitos políticos. O risco se intensifica em situações emergenciais, como a da pandemia da Covid-19 — razão pela qual, a propósito, foi promulgada a Medida Provisória n.º 966/20, que visava a proteger o administrador em um contexto de tomada de decisão em que inexistia certeza sobre a melhor ação a ser adotada.

O texto da MP previa que os agentes só poderiam ser responsabilizados, nas esferas civil e administrativa, se houvesse dolo ou erro grosseiro na ação ou nas omissões. A proteção

⁹⁸ MOREIRA NETO, Floriano de Azevedo, FREITAS, Rafael Vêras de. Comentários à Lei nº13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Forum, 2020. l. 3831.

⁹⁹ SANTOS, Rodrigo Valgas, Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. RT. 2020.

legal também se estendia às opiniões técnicas dos agentes públicos, desde que tivessem agido de boa-fé. Em razão da polêmica que o texto gerou, foram ajuizadas ações diretas de inconstitucionalidade perante o STF questionando seu conteúdo.

Na Corte Suprema, limitou-se o alcance da norma com a estipulação de que, com relação à pandemia da Covid-19, deve-se observar critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias. Ações de agentes públicos tomadas fora desses parâmetros seriam consideradas “erro grosseiro” e passíveis de responsabilização.

Todas essas questões, intensificadas com a postura das autoridades estatais com a deflagração das operações na última década, levantou críticas e questionamentos quanto ao sistema de responsabilização por improbidade administrativa, especialmente com relação à conduta praticada sem intenção específica do agente de causar o resultado danoso.

Passou-se a refletir acerca da relação terminológica da improbidade com a desonestidade e a compatibilidade de estipulação do tipo culposo no caso do prejuízo ao erário, bem como a possibilidade de condenação por dolo genérico no caso de violação aos princípios — que são dotados de abstração.

Isso, pois, na vigência do texto anterior, quando dos primeiros questionamentos acerca da possibilidade de condenação por culpa, que se iniciou com relação aos três atos de improbidade administrativa, o STJ entendeu que, para a configuração dos atos de improbidade, é indispensável a presença do elemento subjetivo (à época, conduta dolosa para todos os tipos e, excepcionalmente, culpa grave no caso do artigo 10).

A definição das características do elemento subjetivo, no entanto, foi alvo de divergência. No REsp n.º 765.212, o Rel. Min. Herman Benjamin defendeu inicialmente a tese de simples voluntariedade da conduta para configuração do ato ímprobo e o Ministro Mauro Campbell Marques, em contraponto em seu voto-vista, alertou que não se pode confundir vontade com voluntariedade:

Voluntariedade (...) não se confunde com vontade. A vontade necessariamente pressupõe uma conduta com resultado querido. Novamente com Luiz Regis Prado, citando Welzel: (...), ‘a voluntariedade significa que um movimento corporal e suas consequências podem ser conduzidos a algum ato voluntário, sendo indiferente quais consequências queria produzir o autor.’ Isso quer dizer que a voluntariedade se caracteriza pela simples inervação muscular que põe em andamento um processo de natureza causal. De outro lado, a vontade tem conteúdo próprio inerente ao comportamento humano, e diz respeito a um resultado querido. (...) O conceito de voluntariedade deixa de fora inúmeras situações, nas quais, apesar de haver voluntariedade na conduta, não se poderá caracterizar a improbidade.

O entendimento do Ministro Mauro Campbell restou vencedor, mas, uma vez superada a tese da voluntariedade da conduta, consignando-se ser necessária para a incidência das sanções previstas na LIA a vontade do agente de provocar o resultado, passou-se a discutir qual seria a espécie de dolo necessária à configuração do ato ímprobo, especialmente o disposto no art. 11.

Naquela oportunidade, o Superior Tribunal de Justiça consolidou jurisprudência no sentido de que bastava a demonstração do dolo genérico para que fosse reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso no artigo 11 da LIA. Ou seja, bastava a demonstração de que houve a vontade ou a assunção consciente do risco, por parte do agente, de concretizar as características objetivas do tipo.

Mas essa definição também foi alvo de divergência. De um lado, o Ministro Humberto Martins, defensor da teoria do dolo genérico, sustentou que o dolo seria natural, correspondente à simples vontade de fazer algo, não importando a consciência da ilicitude (o que, percebe-se, acabou se aproximando da tese da voluntariedade, apesar de essa ter sido rechaçada anteriormente). O Ministro Mauro Campbell Marques, todavia, em divergência, entendeu que o dolo envolve os elementos normativos do tipo proibitivo, de modo que, ainda que não se exija comprovação de que o agente visou a se enriquecer ou se favorecer, seria o caso de se indagar se tinha consciência, ou deveria ter, de que estaria a violar um princípio regente da Administração Pública. O entendimento do Ministro Mauro Campbell, desta vez, restou vencido.

O recurso no *leading case* havia sido interposto pelo Ministério Público do Estado do Acre, em ação ajuizada contra um ex-prefeito e uma ex-secretária municipal da cidade de Senador Guiomard, em razão de veiculação de suas imagens em uma propaganda institucional da prefeitura. Ao apreciar o caso, o Tribunal de Justiça do Acre entendeu pela ausência de comprovação do dolo dos agentes políticos, mas a decisão foi reformada pelo STJ, ao entender que estava configurado o dolo genérico dos agentes, ou seja: estava demonstrada a vontade de realizar aquele ato (propaganda); e aquele ato atentou contra os princípios da Administração Pública.

O dolo genérico, que foi reputado suficiente para a configuração de ato de improbidade pelo STJ, no âmbito penal, é definido como “a vontade de praticar a conduta típica, sem

qualquer finalidade especial”¹⁰⁰; e o dolo específico como a vontade de praticar a conduta típica, adicionada de uma especial finalidade.

Configura-se o dolo genérico quando se verifica a vontade de praticar o ato sem que se perquirira se houve intenção reprovável, como o favorecimento de terceiro ou o enriquecimento ilícito. Basta que a conduta macule regra ou princípio administrativo que deveria ser observado, com a consciência da ilicitude que o agente estaria a cometer.

Todavia, é importante rememorar que, no âmbito administrativo, presume-se que os agentes públicos possuem consciência total dos deveres que as normas jurídicas abstratas impõem à sua atuação, principalmente pois, segundo o art. 3º da LINDB, a ninguém se escusa afirmar não cumprir a lei alegando desconhecimento. Diante disso, a responsabilização do agente por ato de improbidade se tornava praticamente objetiva.

Isso, pois, diante da presunção de que o agente deveria saber quais condutas poderiam infringir os princípios da Administração Pública, toda e qualquer conduta que o Judiciário viesse a entender, posteriormente, como violadora de tais princípios poderia ser classificada como ato de improbidade administrativa.

A partir desse entendimento, a existência de dolo na conduta se tornava quase uma presunção, uma decorrência do ato praticado se contrário às normas jurídicas (o que acabou, na prática, por se aproximar da tese da voluntariedade da conduta). Com esses parâmetros, tornava-se impossível ao acusado comprovar a inexistência do elemento volitivo reprovável — e, em verdade, até mesmo desnecessário, porquanto a mera ação destoante do que disciplinado na norma, de forma consciente, já tornaria configurado o ato ímprobo.

Essa circunstância, atrelada com a possibilidade de condenação por culpa do art. 10, gerava discussões sobre a possibilidade de permanência desse regramento no sistema excepcional da improbidade administrativa.

Isso, porque o intuito da norma é atuar no combate à corrupção, à desonestidade pública, à conduta reprovável, imbuída de má-fé, do agente público e do particular que concorreu para o ato. No voto do Ministro Mauro Campbell Marques quando da estipulação da tese vencedora, da vontade do agente, consignou-se que a improbidade é a ilegalidade qualificada pela má-fé e que o objetivo da legislação é o de punir, exclusivamente, o agente corrupto e desleal e não o incompetente ou o inábil.

¹⁰⁰ NUCCI, Guilherme Souza. Manual de Direito Penal. Ed. Forense. 16ª ed. Rio de Janeiro, 2020, p. 304-05.

A Lei de Improbidade Administrativa protege essencialmente não apenas o patrimônio público, mas a moralidade administrativa. E nesse sistema normativo de proteção da moralidade administrativa está intrínseca a concepção de boa-fé subjetiva daqueles que integram ou contratam com o Poder Público.

Conforme leciona Giacomuzzi, a acepção de moralidade administrativa perpassa pelos conceitos de legalidade, igualdade, interesse público, desvio de poder e proporcionalidade. Ele sugere a existência de duas moralidades distintas protegidas pelo ordenamento jurídico.¹⁰¹ Uma estaria prevista no art. 5º da Constituição Federal, referente à legalidade interna do ato praticado pelo agente público, em relação ao qual seria necessário perquirir eventual desvio de finalidade, vício de conteúdo, de motivos e de intenção; e outra prevista no art. 37 da Constituição Federal, que vincula ao Direito Público o princípio da boa-fé, que é tanto objetiva, consubstanciada na proteção da confiança, quanto subjetiva, materializada na vedação e na repressão da improbidade administrativa.¹⁰²

As sanções associadas às condutas tidas como ímprobas têm cunho punitivo e revestem-se de especial gravidade, podendo resultar até mesmo na suspensão dos direitos políticos do cidadão. Essa, a propósito, é a razão da vinculação da improbidade aos princípios que regem o Direito Penal, pois impõe-se também na improbidade a garantia ao acusado do respeito aos seus direitos fundamentais e à ampla defesa e ao contraditório.¹⁰³

E um dos princípios norteadores do Direito Penal também aplicado no campo da improbidade administrativa, dado o caráter sancionador, é o princípio da culpabilidade, que impõe a responsabilidade subjetiva do indivíduo, não bastando, portanto, a existência do nexo causal entre o ato e o resultado delitivo.

Tem-se que no direito:

não é admissível a imputatio iuris de um resultado danoso sem um fato de ligação psíquica que a ele vincule o agente. Ressalvados os casos em que a responsabilidade objetiva esteja expressamente prevista no ordenamento jurídico, é insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo. Inexistindo um vínculo subjetivo unindo o agente à conduta, e esta ao resultado, não será possível demonstrar “o menosprezo ou descaso pela ordem jurídica

¹⁰¹ GIACOMUZZI, J. G. (2002). A Moralidade administrativa: História de um conceito. Revista De Direito Administrativo. p. 230, 291–293.

¹⁰² Ibidem. p. 291-301

¹⁰³ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.431.

e, portanto, a censurabilidade que justifica a punição (*malum passionis ob malum actionis*).¹⁰⁴

E o vínculo subjetivo na improbidade administrativa deve pressupor uma vontade e um intuito desonesto do agente de obter indevidamente um fim proibido. Isso, percebe-se, é incompatível com a noção de culpa ou dolo genérico, desprovida de intento e má-fé.

Conforme aponta Neisser¹⁰⁵, a má-fé não constitui elemento do dolo, mas, a despeito disso, seria condição para a imputação da improbidade administrativa ao sujeito. Assim, para a configuração do dolo, de fato seria desnecessário identificar um intuito específico quando da prática da conduta típica pelo agente. Todavia, no que tange à improbidade administrativa, é necessário, além do dolo, que se demonstre que a conduta foi praticada com um estado mental de desonestidade — caso contrário, não há que se falar em improbidade administrativa, mas em um ilícito civil.

Entende-se aqui, então, que devem ser somados como requisitos para configuração da improbidade administrativa o dolo do agente de cometer o ato, ou seja, sua intenção de praticar aquela conduta que está proibida em Lei, com a má-fé em praticá-lo, visando à obtenção de um resultado indecente.

A ausência de má-fé (como nas hipóteses de conduta culposa e dolo genérico) funcionaria, então, como o erro de proibição no Direito Penal: caso o erro do agente recaia sobre os limites ou a própria existência de uma causa de justificação, exclui-se a consciência da antijuridicidade, que exclui a culpabilidade e impede a condenação.

Nos casos de erro de proibição, o agente, em decorrência da situação de fato, supõe que sua conduta é lícita, mas age com dolo, que é a mera vontade de concretizar os elementos do tipo, não se fazendo indagação a respeito da antijuridicidade da conduta. O sujeito age com dolo, mas sua conduta não é considerada como reprovável por não ter consciência da ilicitude dessa.

Para os fins do sistema de improbidade administrativa, então, é necessário que se perquirira sobre a vontade e a intenção da ação, investigando e interpretando o juízo para

¹⁰⁴ GARCIA, Emerson. PACHECO ALVES, Rogério. *Improbidade administrativa*. 8 ed., São Paulo: Saraiva, 2014. p. 432.

¹⁰⁵ NEISSER, Fernando Gaspar. *Dolo e culpa na corrupção política: improbidade e imputação subjetiva*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 238-241.

compreender as razões pelas quais o agente agiu daquele modo. Como explica José Reinaldo Lima Lopes:

Sentido e propósito são conceitos importantes ao tratar da ação humana. Ao falar de propósito, assumimos que certo comportamento não é o resultado puro e simples de reação cega. Ele envolve alguma escolha ou intenção. Ao falar de sentido pressupomos que a pessoa poderá dar razões para a sua ação. Sentido e propósito ajudam a responder à questão 'por quê'.¹⁰⁶

No voto do Ministro Mauro Campbell, nessa linha, sustentou-se ser imprescindível para configuração da improbidade administrativa a violação intencional dos deveres de honestidade, lealdade e retidão no trato dos assuntos públicos, uma vez que seria inimaginável que alguém pudesse ser desleal ou desonesto sem querer.

Nesse ponto, sendo o fim da Lei de Improbidade Administrativa a apenação do corrupto e desonesto, não do inábil, verifica-se nas hipóteses de culpa não ser possível extrair o elemento central para atingimento da finalidade da Lei: a punição daqueles que agiram imbuídos da vontade do cometimento de ato que se sabia ser ilícito.

Lembre-se que os atos de improbidade administrativa não são um tipo específico de ato, como os tipificados criminalmente, intrinsecamente reprováveis, independentemente da finalidade do agente quando o pratica. Um ato de improbidade pode ser qualquer ato regular da Administração Pública, como a assinatura de um contrato, a publicação de um edital ou a veiculação de uma propaganda institucional, desde que seja realizado por uma razão torpe. Por isso, não se pode afastar do sistema a avaliação do sentido da ação e seus motivos, pois somente isso irá identificar se o agente público praticou ou não um ato de improbidade administrativa. Tem-se que:

Não é possível deduzir a prática de ato de improbidade da conduta em abstrato, ela não é evidente por si só, mas depende essencialmente da análise do contexto. Isso porque, como explica Korsgaard (2008, p. 221)¹⁰⁷, quando se indaga pelas razões de uma dada ação, na realidade se está em busca de uma explicação para aquela ação específica, de uma descrição completa que nos permita compreender por que o agente entendeu que aquela conduta, naquele momento e daquela forma, seria adequada e justificada. A razão para uma ação conhecida só pode ser compreendida a partir do

¹⁰⁶ LOPES, José Reinaldo Lima. Raciocínio jurídico e economia. Revista de Direito Público da Economia, ano 2, n. 8, 2004. p. 139,.

¹⁰⁷ KORSGAARD, Christine M. The constitution of agency: essays on practical reason and moral psychology. New York: Oxford University Press, 2008.

seu propósito ou fim, que deve ser inteligível como algo que vale a pena fazer em determinadas condições.¹⁰⁸

Assim, para a correta subsunção da norma, entende-se que o dolo e a má-fé (ou a desonestidade) do agente na prática do ato são requisitos cumulativos para se classificar uma conduta como ímproba, para que as ações de improbidade possam ser instrumentos para a proteção da Administração Pública sem se convolar em meios de agredir direitos fundamentais de agentes públicos e privados.

Foi por isso que a Lei n.º 14.230/21, na tentativa de sanar a discussão, trouxe como mudanças mais significativas a exigência de dolo para a caracterização de todos os tipos de improbidade, retirando a previsão de culpa (no §1ª do art. 1º), e a fixação do alcance do dolo específico na caracterização das infrações legais (no §2º, o que aparece repisado no §3º ao afirmar que “*o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa*”).

Afastou-se, então, tanto a modalidade culposa prevista no art. 10 quanto a figura do dolo genérico. Especificou-se que não basta identificar a mera intenção de praticar uma conduta elencada como proibida sem perquirir sobre o interesse perseguido pelo agente.

Ou seja, com a alteração legislativa não é suficiente a demonstração de que o agente público tinha consciência da irregularidade praticada, assumindo o risco do resultado alcançado; exige-se que se demonstre a vontade livre e consciente de se alcançar um resultado ilícito.

Nesse ponto, entende-se adequado que a demonstração de dolo — e não culpa —, bem como o dolo específico, seja requisito à configuração dos ilícitos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa, sendo elemento subjetivo na conduta do agente. A possibilidade de agentes justificarem racionalmente suas condutas ilegais é a fronteira que diferencia a ilegalidade da improbidade.

A necessidade de atuação contra a Administração Pública de forma conscientemente desonesta é extraída da própria essência do termo improbidade. Como se viu, em determinadas situações, a simples ocorrência de ato por meio de culpa, sem a finalidade específica de causar

¹⁰⁸ 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. vol. 15. Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. 2019.

um resultado danoso ou ilícito, não justifica, automática e diretamente, que ele seja enquadrado nos atos constantes em sistema punitivo gravoso como o da Lei de Improbidade.

Nesse sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves afirmam que *“inexistindo um vínculo subjetivo unindo o agente à conduta, e esta ao resultado, não será possível demonstrar ‘o menosprezo ou descaso pela ordem jurídica e, portanto, a censurabilidade que justifica a punição (malum passionis ob malum actionis)’*”¹⁰⁹.

Na improbidade administrativa, o agente visualiza o dano e o faz para aquele fim específico. Torna-se impossível dissociar o conceito de desonestidade e o de improbidade. Em face disso, alguns publicistas já entendiam que o art. 10 da LIA era inconstitucional quando tratava de ato de improbidade culposo, visto que a improbidade (desonestidade) pressupõe sempre o dolo, sendo impossível sua caracterização a título de culpa.

De acordo com Aristides Junqueira Alvarenga:

Imoralidade administrativa não se confunde com improbidade administrativa, pois esta é a forma qualificada daquela. Improbidade administrativa pode ser definida como espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade da conduta do agente público mediante a qual este se enriquece ilícitamente, obtém vantagem indevida para ou para outrem ou causa dano ao erário. Desonestidade implica conduta dolosa, não se coadunando, pois, com o conceito de improbidade a conduta meramente culposa.¹¹⁰

Então, sem a figura do dolo no ato do agente público não se configuraria a improbidade administrativa. Entende-se então apropriada a mudança ocasionada, na medida em que a Lei de Improbidade Administrativa, apesar de abranger diversas espécies de atos ilícitos praticados no uso da máquina pública, tem como pilar o combate à corrupção — razão pela qual suas alterações foram amplamente noticiadas como derivadas de um “abrandamento do combate à corrupção”.

¹⁰⁹ GARCIA, Emerson. PACHECO ALVES, Rogério. Improbidade administrativa. 8 ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 432.

¹¹⁰ ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre a improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros. 2001.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves vislumbram a mesma proximidade conceitual, sustentando que (...) *improbidade e corrupção relacionam-se entre si como gênero e espécie, sendo esta absorvida por aquela*.¹¹¹

Para Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior, *“improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica”*.¹¹²

E a corrupção é intencional. O não cumprimento de um dever legal não é, automática e necessariamente, corrupto; mas uma mera ineficiência. O agente público corrupto deve conhecer o melhor e escolher o pior; o funcionário ineficiente não conhece nada melhor. Em ambos os casos, as circunstâncias externas podem parecer muito semelhantes, e os resultados imediatos podem ser igualmente prejudiciais¹¹³, mas não apenados da mesma forma.

Na culpa, mesmo a grave, inexistente vontade corruptiva do agente em praticar o resultado danoso. Apenar um ato culposos, assim como admitir o dolo genérico no abrangente antigo art. 11, tolheria o administrador no exercício de sua função, visto que o erro cometido poderia responsabilizá-lo gravemente pelo resultado eventualmente ocasionado.

Conforme Guilherme Binenbojm e André Cyrino, a insegurança leva ao agente público honesto a inibir qualquer iniciativa inovadora, submetendo-se de forma acrítica e imediata às orientações dos controladores; *“a insegurança jurídica tende a promover um fenômeno de seleção adversa, desestimulando a atração de gestores de perfil inovador e interessados na mudança do ‘status quo’”*¹¹⁴.

Salienta-se não se tratar este entendimento de condescendência ou tolerância com os atos culposos, o erro e a ineficiência de agentes públicos, eximindo-os da responsabilização por suas condutas. Trata-se de enquadrar corretamente a conduta efetivamente praticada com o sistema adequado de responsabilização, que seja apto a reprimir eficientemente o ato ilícito praticado (ímprobo ou meramente civil) e reparar o dano eventualmente causado.

¹¹¹ 31 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 51.

¹¹² PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 37.

¹¹³ BROOKS, Robert C. *The Nature of Political Corruption*, 1909.

¹¹⁴ BINENBOJM, Gustavo, CYRINO, André. O art .28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo – RDA. Edição Especial. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018. p 218 - 220.

Trata-se de tornar o sistema persecutório eficiente no sentido de, a cada espécie de ilícito, atribuir o sistema de responsabilização que mais irá se enquadrar no caso, principalmente para que se protejam direitos fundamentais e se mitigue a insegurança gerada pelo Direito Administrativo do medo.

E a eficiência de cada sistema de responsabilização será medida de acordo com as sanções e as consequências de sua aplicação, que são definidas segundo a relevância do bem jurídico que é tutelado por ele. Para cada bem jurídico tutelado haverá uma pena com uma finalidade específica. Não se poderia cogitar, por exemplo, apenar um ilícito civil de mera inadimplência de valores como crime, dado o caráter extremo do Direito Penal e a finalidade da pena por ele imposta, especificamente formatada tendo em vista a relevância dos bens jurídicos que tutela.

A (in)habilidade e a (in)eficiência do agente público são bens jurídicos diferentes da honestidade e da probidade públicas, cernes da LIA. E a improbidade é um sistema que atribui sanções com finalidades específicas, as quais não se confundem com uma finalidade meramente reparatória e correcional da inabilidade do indivíduo, possuindo, ao fim, uma finalidade repressora, retributiva e sancionatória grave, como se verá a seguir.

2.2 A FUNÇÃO DA PENA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A compatibilidade ou não da condenação por ato culposo no sistema da improbidade administrativa pode ser revelada pela finalidade da pena imposta nessa espécie de responsabilização, perquirindo sobre o intento do legislador de sancionar os agentes que praticaram os atos por ele tipificados.

Para Neisser:

Dois são os aspectos que devem ser observados ao tratar de pena: as modalidades impostas pela legislação, perquirindo se são tipicamente criminais ou, ao menos, se acarretam o mesmo tipo de aflição daquelas, e as finalidades buscadas quando se as aplica. Falar de finalidades da pena impõe um giro na pergunta tradicional que informa o direito sancionatório. Se geralmente a questão que subjaz ao estudo é por que punir?, há que se dar um salto adiante para compreender para que se pune. Enquanto no primeiro questionamento busca-se compreender as razões pelas quais um determinado comportamento é ilícito, no segundo tenta-se apontar os motivos que levam a fazer incidir, sobre quem o comete, determinadas consequências jurídicas.¹¹⁵

¹¹⁵ NEISSER, Fernando Gaspar. Dolo e culpa na corrupção política: improbidade e imputação subjetiva. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 204.

Para tanto, entende-se inicialmente que a improbidade administrativa, como se viu, está situada no âmbito do poder sancionador do Estado, que detém a titularidade da persecução, assim como no Direito Penal. E, não apenas por essa razão, a finalidade da pena na improbidade administrativa se aproximará muito mais da esfera dogmática do Direito Penal que a do Direito Civil.

As sanções da improbidade administrativa, de ressarcimento dos danos, perda de bens objeto do ilícito, multa, proibição de exercer direitos, perda de cargo ou mandato, suspensão de direitos políticos e inelegibilidade, podem ser aplicadas igualmente em uma ação penal, inclusive a obrigação de ressarcimento dos danos, que não é considerado uma sanção per se, mas possui caráter indenizatório próprio do Direito Civil.

E as sanções na improbidade administrativa, veja-se, revertem-se de grave restrição a direitos, de natureza punitiva, sancionatória e retributiva. Elas possuem caráter eminentemente penal e não civil, incluindo a pena pecuniária de multa.

Quanto à multa, a corroboração desse entendimento pode ser extraída do destinatário dessa. Enquanto no Direito Civil — e no Código de Processo Civil — reverte-se os valores arrecadados à parte para cumprir a função reparatória, quando se analisa o regime da multa da Lei nº 8.429/92 verifica-se que ela não é direcionada à pessoa jurídica lesada, mas sim recolhida a fundo estatal específico — como ocorre no processo criminal, que direciona seu encaminhamento ao Estado.

Outrossim, os valores das multas na Lei de Improbidade, cujo montante é expressivo, exacerbam os limites compreendidos no Direito Civil, não se podendo confundir, por exemplo, com a multa compensatória, para reparação de perdas e danos, pois esta visa apenas a recompor o prejuízo da vítima, funcionando como um adicional em relação ao próprio objeto do contrato para desencorajar o seu descumprimento.

A pena de multa na improbidade administrativa, em verdade, se assemelha com o que no sistema norte-americano entende-se como *exemplary damages* ou *punitive damages* (indenização exemplar ou punitiva). A indenização por perdas e danos, por sua vez é definida como *compensatory damages*.

A indenização punitiva é definida como "*a indenização, não compensatória ou nominal, conferida com intuito de punir alguém por sua conduta ultrajante e dissuadir o*

ofensor e outros como ele de condutas similares no futuro"¹¹⁶. O *punitive damages* é devido quando o ato for grave, atentatório a relevantes bens jurídicos ou o devedor tiver agido dolosamente, podendo alcançar patamar muito superior ao das perdas e danos.

O judiciário pode aplicar o *punitive damages* em casos em que se conclua que o réu causou o dano ao autor de maneira intencional ou maliciosa, ou ainda quando sua conduta reflita um desprezo consciente, negligente, arbitrário, ou opressivo pelos direitos ou interesses do lesado.¹¹⁷ Nenhum estado permite a indenização punitiva em casos de simples ou mera negligência.¹¹⁸

O propósito principal, então, seriam dois: punir o ofensor da conduta e dissuadir ou desestimular este e terceiros de agir de forma semelhante.¹¹⁹

A função eminentemente punitiva tem sua lógica fulcrada no fato que a conduta do causador do dano é tida como errada moralmente, fazendo com que o ofensor mereça sofrer por seu ilícito, independentemente se isso vai lhe reformar o caráter ou dissuadir suas condutas futuras ou servir de exemplo aos demais. É o objetivo chamado de retributivo¹²⁰.

Essa forma de retribuição seria apropriada, pois as condutas passíveis de punição seriam de natureza quase criminal¹²¹. Geralmente os danos punitivos aplicam-se em situações nos quais o fato ocorrido constitui, além de um ilícito civil, também um delito criminal. Sua intensa reprovabilidade pela sociedade justifica a imposição e uma multa que extrapola o valor do dano causado.

Em relação à segunda função, a preventiva, a eficácia dela dependeria se o ordenamento jurídico, por meio da indenização punitiva, de fato pune as pessoas que violem

¹¹⁶ GARNER, Bryan A. Black's Law Dictionary. 9. ed. St. Paul, Minnesota: West Group, 2009.

¹¹⁷ SEBOK, Anthony J. Punitive damages in the United States. KOZIOL, Helmut; WILCOX, Vanessa (Ed.). Punitive damages: Common Law and Civil Law perspectives. Mörlenbach: Springer Wien NewYork, 2009. p. 155-196.

¹¹⁸ OWEN, David G. A punitive damages overview: functions, problems and reform. Villanova Law Review, Radnor Township, v. 39, p. 363-413, 1994.

¹¹⁹ LONG, John D. Punitive damages: an unsettled doctrine. Drake Law Review, Des Moines, v. 25, P. 870-892, 1976; BELLI S. R.; MELVIN, M. Punitive Damages: their history, their use and their Worth in present-day society. University of Missouri-Kansas City Law Review, Kansas City, v. 49, n. 1, p. 1-23, 1980; KEETON, William Page (Ed.). Prosser and Keeton on the Law of Torts. 5. ed. St. Paul: West Group, 1984.

¹²⁰ DOBBS, Dan B. Ending punishment in "punitive" damages: deterrence-measured remedies. Alabama Law Review, Tuscaloosa, v. 40, n. 3, p. 844, 1989.

¹²¹ OWEN, David G. A punitive damages overview: functions, problems and reform. Villanova Law Review, Radnor Township, v. 39, p. 363-413, 1994.

flagrantemente os direitos de outrem; e se potenciais ofensores compreendem o que o instituto prescreve, sabendo que serão passíveis de punição¹²².

A dissuasão agiria tanto sobre o próprio ofensor, ao sofrer a punição que lhe é conferida por sua conduta, quanto sobre terceiros, ao notarem o exemplo da punição sofrida pelo ofensor — surgindo daí o outro nome pelo qual o instituto é comumente conhecido, "indenização exemplar"¹²³.

Exatamente por esta exigência de alta reprovabilidade é que os danos punitivos são reservados a casos nos quais o dano decorre não de mera negligência, mas de um estado mental de seu causador que transforma a conduta de compreensível para intolerável. Assim, justifica-se a imposição da condenação quando a percepção do risco de dano ou o desejo de persegui-lo são claros na ação de quem o ocasiona.

A multa da LIA, assim como nos casos dos danos punitivos, possui natureza sancionadora. Percebe-se que, como os danos punitivos, a pena de multa prevista em abstrato pode atingir valores mais altos do que os danos cometidos ou, quando não os há, tem por base de cálculo a remuneração percebida pelo acusado.

E a finalidade disso é eminentemente a aplicação de uma medida grave ao condenado, tendo, portanto, nítido caráter sancionatório. Então, até mesmo a pena pecuniária, que poderia ostentar caráter civil, possui intento retributivo próximo ao do Direito penal.

Para Neisser:

Quando se falou da pena de multa civil, os objetivos pretendidos com o sancionamento passam ao largo da mera reparação de danos. O que se busca, longe de qualquer dúvida, é a punição, entendida de forma ampla e abarcando as mais diversas finalidades atribuídas à pena no âmbito do Direito Penal. O argumento em favor da hipótese é palmar, dispensando maior aprofundamento. À exceção da reparação do dano e da perda da parcela do patrimônio indevidamente incorporada, todas as demais respostas atreladas às improbidades administrativas ostentam caráter punitivo. Quatro delas, especificamente, dialogam diretamente com a ideia de prevenção especial negativa, visando à neutralização do condenado, a saber, a perda do cargo, a inelegibilidade, a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o poder público.¹²⁴

¹²² Ibidem. p. 377.

¹²³ DOBBS, Dan B. Ending punishment in "punitive" damages: deterrence-measured remedies. *Alabama Law Review*, Tuscaloosa, v. 40, n. 3, p. 844-846, 1989.

¹²⁴ NEISSER, Fernando Gaspar. Dolo e culpa na corrupção política: improbidade e imputação subjetiva. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 213-216.

Todas essas finalidades, repete-se, por qualquer ângulo que as analise, possuem aproximação maior com o paradigma do Direito Penal, seja em razão do tipo de pena previsto em abstrato ou pelos intuitos perseguidos.

No Brasil, em se falando de teoria das finalidades da pena no Direito Penal, o legislador originário estabeleceu em Lei, no artigo 59, *caput*, do Código Penal, que a pena tem por objetivo justamente a reprovação ao descumprimento da norma penal (teoria absoluta da pena ou teoria retributiva da pena) e a prevenção da ocorrência de novos delitos (teoria relativa da pena).

O agente que praticar o delito será punido exclusivamente pelo fato de ter delinquido, ou seja, a pena visa a retribuir o agente pela prática do crime.

Em voto do Ministro Dias Toffoli, no STF, no HC 122694/SP, restou assentado que:

Nesse sentido, aduz Santiago Mir Puig que a efetiva execução da pena, além do caráter retributivo, de prevenção especial e de ressocialização atinente ao condenado, não deixa de exercer relevante função de prevenção geral, não apenas do ponto de vista da pura intimidação negativa (isto é, inibidora da tendência a delinquir), como também pela afirmação positiva do Direito Penal, que se manifesta: i) pela função informativa do que está proibido fazer; ii) pelo reforço, no seio social, da confiança no sistema de justiça criminal e na capacidade de a ordem jurídica se impor; e iii) pelo fortalecimento, na maioria dos cidadãos, de uma atitude a respeito pelo Direito.

No voto do ministro Luis Roberto Barroso, consignou-se que:

Em matéria de criminalidade econômica, a pena de multa há de desempenhar papel proeminente. Mais até do que a pena de prisão – que, nas condições atuais, é relativamente breve e não é capaz de promover a ressocialização –, cabe à multa o papel retributivo e preventivo geral da pena, desestimulando, no próprio infrator ou em infratores potenciais, a conduta estigmatizada pela legislação penal. Por essa razão, sustentei no julgamento da Ação Penal 470 que a multa deveria ser fixada com seriedade, em parâmetros razoáveis, e que seu pagamento fosse efetivamente exigido.

É por isso que, tratando-se de sistema de poder punitivo pelo estado, muito se entende que não haveria diferença substancial entre as normas penais e as normas administrativas sancionadoras. É da essência do próprio modelo da improbidade que a condenação decorrente da infração a normas nominalmente cíveis, mas com caráter sancionatório marcado, acarretem estigmatização semelhante àquela experimentada no âmbito do Direito Penal.

Para Peter Wright, a similitude entre as sanções criminais e aquelas estipuladas em modelo intermediário é um ponto que reforça a estigmatização neste, pois um réu sujeito à perda forçada de bens, por exemplo, atrairá para si todo o estigma de uma condenação criminal, dada

a faceta externa de sua condenação — o que resultará claro para a opinião pública. As consequências do modelo intermediários são semelhantes às vistas no caso de condenações criminais, inclusive intensificadas quando um mesmo fato pode desencadear reações no âmbito criminal e em um procedimento nominalmente civil.¹²⁵

Para o leigo, torna-se praticamente impossível compreender que não se quebrou a presunção de inocência sob o ponto de vista criminal e, ainda assim, houve a aplicação de duras e públicas penas. É claro que não se sustenta serem sempre idênticos os níveis de estigmatização e reprovação social desencadeados por qualquer processo criminal, em comparação com uma condenação que acarrete a aplicação de sanções civis. Reconhece-se que a força simbólica da privação de liberdade segue vinculando um sentimento social negativo mais intenso do que outras formas de punição, mas nas improbidades administrativas também é severa a estigmatização decorrente de sua aplicação, pois se trata, em concepção ampla, de um debate em torno da corrupção. E a corrupção é um conceito moral, mais do que jurídico, capaz de atrair a ojeriza pública a quem a pratica ou é acusado de praticá-la.¹²⁶

Vê-se de tudo que se expos que, assim como no Direito Penal, a finalidade da lei de improbidade administrativa possui caráter punitivo e pedagógico, além de desempenhar também um papel de defesa social, segregando pessoas incapazes de conter seus impulsos ou vontades destrutivas da ordem normativa que cobre o tecido social.¹²⁷

Trata-se de uma feição funcionalista do sistema de responsabilização por improbidade administrativa, visando como fim máximo ao castigo e à proteção das normas, não à “recuperação” em si do indivíduo.

E o caráter pedagógico e retributivo da improbidade administrativa, atrelado ao preventivo, não é compatível com a apenação do agente público inábil, que age com culpa. Como dito, a improbidade administrativa não consiste em um tipo específico, como o de matar alguém, mas pode ser qualquer conduta que vise a um dos fins ilícitos da Lei. Na improbidade administrativa, então, mais que o ato em si, pune-se a intenção. A finalidade da lei é punir a conduta que haja em desacordo com a finalidade proba que se esperava do agente.

¹²⁵ NEISSER, Fernando Gaspar. Dolo e culpa na corrupção política: improbidade e imputação subjetiva. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 687

¹²⁶ Ibidem. p. 688

¹²⁷ Ibidem.

Uma vez que se visa a punir para disciplinar o agente e para evitar que ele cometa novo ato, verifica-se que a conduta praticada com culpa — em que não se teve intenção — não pode ser simplesmente corrigida pela pena aplicada. Nenhuma punição iria evitar que o agente que não quis o resultado e não o previu pudesse agir de forma diferente. O resultado foi uma consequência da inabilidade desse e ela não será eficientemente corrigida com a apenação com sanções tão graves e segregadoras sem que se acarretem danos extremos à sua esfera individual, mas sim com sanção disciplinar própria e a específica capacitação do indivíduo.

O erro deve ser tutelado, repisa-se, mas de maneira proporcional. A despeito de no processo penal haver a tipificação de alguns atos praticados com culpa, a depender do bem jurídico atingido, na improbidade administrativa o bem jurídico tutelado (a moralidade, a honestidade e a confiabilidade na Administração) não comporta essa espécie de responsabilização.

Na improbidade administrativa, pune-se a corrupção; a desonestidade. Se não houve intento corruptivo, ainda que se tenha configurado uma das consequências do tipo (dano ao patrimônio e enriquecimento ilícito), não haveria lesão ao bem jurídico tutelado pela improbidade administrativa, que naturalmente pressupõe a intenção, dado que não haveria se falar em desonestidade não intencional.

E mesmo no sistema criminal, em que se admite a apenação de crimes culposos, a sanção atribuída a esses é mais branda, a fim de fornecer proporcionalidade ao sistema — o que também deve ser buscado no âmbito da improbidade administrativa.

2.3 DA DESPROPORCIONALIDADE DA CONDENAÇÃO DO ATO PRATICADO COM CULPA

Sinteticamente, a caracterização da improbidade administrativa deve ocorrer para delitos que são imbuídos de uma carga de reprovabilidade social maior do que o mero erro administrativo. Se a improbidade administrativa é ferramenta, essencialmente, de combate à corrupção, deve-se limitar sua aplicação exclusivamente aos atos corruptos, sob risco, por um lado, de uma banalização do conceito e, de outro, de que reputações sejam permanentemente tisonadas de forma desproporcional.¹²⁸

¹²⁸ Ibidem. p. 32.

É mister, em um sistema de responsabilização como o da improbidade administrativa, a aplicação dos princípios constitucionais. Um sistema persecutório como da improbidade administrativa em um Estado Democrático de Direito tem que observar o equilíbrio entre suas finalidades e a dignidade da pessoa humana, por meio dos princípios constitucionais de liberdade, igualdade, individualização da pena e, também, da proporcionalidade.

Precisa-se de um sistema que compreenda tanto a necessidade de combate a corrupção, com a aplicação eficiente da Lei, como a proteção das garantias individuais, por meio da proporcionalidade no que é apenado.

Nesse ponto, lembre-se que o princípio da proporcionalidade possui pressupostos essenciais. A justificação teleológica é um dos seus pressupostos materiais e indica que a limitação a direito individual só tem razão de ser se tiver como objetivo efetivar valores relevantes do sistema constitucional.¹²⁹

Robert Alexy pondera que a proporcionalidade possui três máximas parciais: da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.¹³⁰ Isso faz com que o exercício do poder seja limitado, só sendo justificada a restrição a direitos individuais, em face da Constituição, por razões de necessidade, adequação e supremacia do valor a ser protegido em confronto com aquele a ser restringido.

Quanto ao requisito intrínseco da adequação ou idoneidade, pressupõe esse que não será aceito ataque a direito se o meio utilizado não se mostrar idôneo à consecução do resultado pretendido. É preciso haver uma adequação entre meio e fim, baseado no interesse público. Assim, é necessário se avaliar se a consideração do ato culposo de improbidade cumprirá a finalidade que o sistema de responsabilização se propõe a ter.

Quanto ao requisito da necessidade, não basta que o meio seja adequado; é preciso que ele não seja desproporcional e que seja necessário ao objetivo almejado, devendo-se escolher aquele que menos acarretará consequências negativas¹³¹.

O subprincípio da necessidade é o da intervenção mínima, pelo qual o direito só pode intervir nos casos necessários, com a missão de proteger os bens jurídicos fundamentais contra ataques mais graves, e apenas subsidiariamente, quando os demais ramos não forem capazes

¹²⁹ FERNANDES, Antonio Scarance. Processo penal constitucional. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012. p. 53.

¹³⁰ ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais e teoria e direito público. p. 116-117.

¹³¹ ARAÚJO, Francisco Fernandes de. Princípio da proporcionalidade, significado e aplicação prática. p.62.

dessa proteção. Assim, a ofensa a um bem juridicamente tutelado é a base para justificar a intervenção do estado na esfera de liberdade do indivíduo.¹³²

Na improbidade administrativa, o bem jurídico tutelado, como se viu, é a corrupção, a má-fé, a desonestidade, muito mais que a incolumidade do erário — cuja reparação, em verdade, possui natureza meramente civil. Protege-se aqui, ao fim, a probidade. Se o ato culposo não foi corrupto, não se está diante de uma ameaça a um bem jurídico tutelado pela improbidade administrativa. Para Teori Zavascki, “*o ponto de referência, aqui, já não é o de preservar ou recompor o patrimônio público ou os atos da Administração (objetivo primordial da ação civil pública e da ação popular), mas sim, fundamentalmente, o de punir os responsáveis por atos de improbidade*”¹³³.

Segundo André Ramos Tavares, no Estado de Direito a escolha do modelo punitivo corresponde àquela que traz menor ônus ao cidadão, não se questionando a escolha do fim, mas apenas o meio utilizado em sua relação custo/benefício.¹³⁴

Ou seja, deve-se buscar o meio mais suave dentre os possíveis para que se possa atingir o fim almejado, pois, caso o meio não sirva para atingir o fim, sua utilização será afastada. Veda-se, então o excesso. A medida deve ser estritamente a necessária, devendo-se questionar se o meio escolhido foi o menos gravoso diante das opções existentes.

Atenta-se também à proporcionalidade em sentido estrito, em que se deve sopesar, para encontrar a medida certa a se obter o resultado, os princípios e bens jurídicos em jogo no caso. O meio adequado e necessário para determinado fim é justificável se o valor por ele resguardado prepondera sobre o valor protegido pelo direito a ser restringido¹³⁵, fazendo-se a ponderação dos bens tutelados.

Cabe ao legislador, então, ponderar o valor do bem jurídico a ser protegido, assim como o desvalor da conduta a ele violadora com o valor da liberdade ameaçada, e verificar em que medida é cabível abrir mão de um direito individual em nome do coletivo.¹³⁶ A medida tem

¹³² GOMES, Mariangela Gama de Magalhaes. O princípio da proporcionalidade no direito penal. p. 85.

¹³³ ZAVASKI, Teori Albino. Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7ª ed. São Paulo: RT, 2017, p. 101.

¹³⁴ TAVARES, André Ramos Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. — 10. ed. rev. e atual. — São Paulo: Saraiva, 2012. P. 686

¹³⁵ REZEK NETO, Chade. O princípio da proporcionalidade no estado democrático de direito. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004. p. 40

¹³⁶ GOMES, Mariangela Gama de Magalhaes. O princípio da proporcionalidade no direito penal. p. 170 e 171.

que proporcionar mais vantagens que desvantagem e justificar um benefício à coletividade maior que a violação às garantias do indivíduo.

Assim como no Direito Penal, percebe-se na improbidade administrativa o caráter diferenciador atribuído por Zaffaroni, de procurar cumprir a função de promover a segurança jurídica mediante coerção que assume caráter especificamente preventivo ou particularmente reparador.¹³⁷

E, dada a relevância dos direitos e garantias que são atingidos com o sancionamento por improbidade administrativa (direitos políticos, suspensões, restrições de direito), esse sistema, assim como o criminal, somente pode intervir quando não for possível a utilização de outros meios de controle.

É nesse ponto que se conclui não ser proporcional a condenação por ato de improbidade administrativa que tenha sido causado por culpa, porquanto esta espécie de ato não preenche os requisitos para ser elevado à categoria de improbidade administrativa.

Se inexistir má-fé na conduta do agente, mostra-se mais adequada a utilização de vias menos severas para responsabilização e persecução da reparação do erário, porquanto incorreria o Estado em evidente excesso caso optasse pelo caminho da improbidade administrativa — fora dos limites do Estado Democrático de Direito. Sendo assim, parece razoável a retirada da possibilidade de apenação do ato culposo do texto legal, para compatibilizar a norma com os parâmetros de proporcionalidade dispostos na Constituição Federal.

É certo que o Direito sempre tem que estar atrelado à ideia de justiça. Além disso, a punição deve guardar proporcionalidade com o ato, para alcançar um fim. Nesse ponto, mister a utilização do princípio da proporcionalidade na aplicação da Lei n.º 8.429/92, exigindo-se que o operador do Direito realize uma valoração responsável da situação fática, para garantir uma relação harmônica entre os fins da norma e os fins que serão atingidos com a sua aplicação no caso concreto.

Somente assim poder-se-á dizer que a Lei restritiva de direitos fundamentais está em harmonia com os limites constitucionais, “não incursionando nas veredas da despropositada aniquilação desses direitos (...). Esse princípio deflui do sistema e visa a evitar restrições

¹³⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro: parte geral. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 99.

desnecessárias ou abusivas aos direitos constitucionais, permitindo a busca da solução menos onerosa para os direitos e liberdades que defluem do ordenamento jurídico.”¹³⁸

O legislador, especialmente após as recentes modificações, buscou trazer um equilíbrio à responsabilização pelo ato de improbidade administrativa, reforçando o entendimento amplamente aceito pela doutrina pátria: não se pode confundir ilegalidade com improbidade, porquanto a improbidade é a ilegalidade revestida por um elemento subjetivo doloso — a má-fé e a desonestidade.

Seguindo essa linha, Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz aponta que mesmo o direito penal, que trata de bens jurídicos mais preciosos, “*confere tratamento diverso àqueles que agem de forma dolosa e culposa. E a Lei de Improbidade traz consequências por demais nefastas para ser aplicada de forma indiscriminada e com ausência de critérios mais rígidos*”.

Por essa razão, a definição e a caracterização adequada do ato ímprobo farão com que os atos de improbidade administrativa reais sejam efetivamente denunciados e combatidos. Assim, a partir do momento em que se deixa de tratar da mesma forma aquele que pratica o ato de forma negligente daquele que intencionalmente lesa o erário, o sistema da improbidade administrativa se torna mais íntegro e seguro, afastando o arbítrio do *jus puniendi* estatal.

2.4 DA IMPORTÂNCIA DAS MODIFICAÇÕES DA LIA EM UMA ÓTICA DE UM ESTADO PLURAL

A importância da inserção de mecanismos que garantam parâmetros objetivos e restritivos que orientam à observância da proporcionalidade e dos direitos e garantias constitucionais do indivíduo é ainda maior em um estado plural.

Isso, pois, em uma ótica de estado plural, a insegurança causada pela abrangência dos conceitos e a margem para que o punitivismo ocorra de forma desproporcional se torna ainda mais perigosa no que tange à investigação e à persecução dos desvios por parte dos agentes públicos, tendo em vista que existem vários órgãos de controle e fiscalização que titularizam a persecução e almejam protagonizarem a responsabilização, independentemente de essa já ter sido iniciada por outro.

¹³⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência. Edição do Kindle.

O protagonismo de vários órgãos na esfera social e política tem sido intenso e sistemático no Brasil, sobretudo nas ações de combate à corrupção e à improbidade administrativa, as quais, somada às formas de aplicação do Direito Penal nessa área, bem como à frequente judicialização de temas e decisões envolvendo políticas públicas, têm levantado dúvidas sobre os reais efeitos desse processo para a democracia brasileira.¹³⁹

Segundo essa perspectiva teórica denominada de pluralismo estatal¹⁴⁰, esses atores estatais dotados de autonomia agem em função de interesses próprios, de afirmação institucional, e se lançam à conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia, espelhando-se nos passos que outros já trilharam, mas frequentemente entrando em conflito entre si na busca de alargar suas fronteiras.¹⁴¹

E esse pluralismo formado no interior do Estado, que espelha o desenvolvimento institucional decorrente da luta de atores estatais por afirmação institucional, resulta na pluralização da estrutura intraestatal.

A noção de pluralismo estatal captura, além da consequência da atuação dos atores estatais, a multiplicação do ativismo político entre diversos setores e órgãos da máquina pública, porquanto demonstra a existência de associações e carreiras de servidores públicos como atores no jogo político, formando grupos de interesses agindo em nome de seus próprios projetos e ambições.¹⁴²

E as ambições de grupos e carreiras estruturadas dentro do próprio Estado podem acabar por fazer do discurso da defesa de direitos, do combate à corrupção e da fiscalização do poder público e da classe política uma bandeira de seu próprio desenvolvimento institucional, para que se sobressaiam no campo de sua atuação.

Isso é refletido em comportamentos que denotam um ativismo político desses entes, que evidencia atuação como ativistas em defesa de seus próprios projetos de afirmação institucional, direcionando-se para a sociedade em busca de apoio e pressionando os demais atores políticos com vistas a esse fim.

¹³⁹ ARANTES, Rogério B; MOREIRA, Thiago M. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal opinião pública, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., 2019.

¹⁴⁰ Idem. Defensoria Pública e acesso à justiça no novo CPC. In: Didier Jr., F.; Sousa, J. A. (orgs.). Defensoria Pública – Coleção repercussões do novo CPC. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

¹⁴¹ ARANTES, Rogério B; MOREIRA, Thiago M. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal opinião pública, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., 2019.

¹⁴² Ibidem.

Viu-se que o discurso do acesso à justiça e do controle do poder político abriram muitas oportunidades de inovação institucional aos órgãos nas últimas décadas, a partir das linguagens da *accountability* e do acesso à justiça. Membros do MP, DP e PF, por exemplo, têm lutado pela conquista de espaços privilegiados de atuação e por pontos específicos de fixação na estrutura constitucional do Estado.¹⁴³

Esses grupos de interesse no interior do Estado possuem suas próprias pautas de afirmação institucional e agem politicamente para tornar suas demandas exitosas, o que é proporcionado também pela autonomia de que são dotados.

Para Arantes e Moreira:

Do ponto de vista da teoria democrática, assumir que instituições do próprio Estado possam buscar graus tão elevados de autonomia e de afirmação é seguramente algo problemático. Considerar que, nesse processo, reconfiguram a representação política ao assumirem funções para atuar em nome de interesses sociais, sem que isso signifique um fortalecimento da própria sociedade, talvez seja algo mais grave do que a hipótese hoje ventilada de politização (em sentido partidário) da justiça. Mais do que ou tão preocupante quanto a politização partidária é a “política para si”, que faz da ideia de representação da sociedade um mero passaporte para a afirmação de seus próprios interesses. Entre o governo dos homens e o governo das leis, tais instituições preconizam o governo dos homens de leis. Essa forma de governo não se assemelha ao Estado de Direito, nem torna a democracia necessariamente mais responsiva, embora torne o Estado mais plural, do ponto de vista dos órgãos e corporações que habitam seu interior e competem por recursos, funções, prerrogativas e vencimentos.¹⁴⁴

Pela autonomia e pela pluralidade dos entes estatais, parte do funcionalismo público encontra-se suficientemente isolada de interesses de grupos sociais para implantar uma agenda política supostamente neutra e técnica, mas que muitas vezes espelha os interesses da própria carreira de servidores.¹⁴⁵

Não se ignora que a pluralidade de entidades no Estado e a sua independência são aspectos almejados em um sistema democrático, que atraem à sociedade benefícios em sua organização. É certo que a busca pela eficiência dentro do Estado conduz a um novo modelo de ação e organização da Administração, fragmentando-se e dando azo a novas formas de

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibidem.

organização para dar maior efetividade e eficácia a seu campo de atuação, ao possibilitar uma maior aproximação do cidadão e a simplificação dos procedimentos.¹⁴⁶

A pluralidade da sociedade moderna e a própria globalização exigem respostas rápidas e efetivas que não se compatibilizam com um modelo centralizador de gestão político-administrativa¹⁴⁷, sendo necessária sua fragmentação e sua pluralização.

Contudo, o fato de o processo de expansão das instituições judiciais e de controle reger-se em função de seus próprios integrantes e da promoção de seus projetos e aspirações fragiliza a defesa de interesses sociais por meio da ampliação desses canais e atores de representação.

Desse modo:

Na perspectiva do pluralismo estatal, o termo pluralismo, em regra empregado na teoria política liberal com valor positivo para descrever certo equilíbrio na distribuição de poderes e recursos nas democracias (Dahl, 1991, 1997), perde aqui essa conotação normativa, pois revela o resultado agregado dos movimentos autointeressados das instituições de justiça e de controle em busca de afirmação institucional e do afastamento de qualquer forma de accountability sobre suas atividades.¹⁴⁸

Então, a fragmentação administrativa hoje, se, por um lado, apresenta seus benefícios no tocante à busca pela eficiência, pela desburocratização, por uma maior participação democrática e, conseqüentemente, por uma maior legitimidade das decisões administrativas, por outro, apresenta problemas políticos e administrativos que fragilizam direitos basilares do Estado Democrático de Direito.

Isso, pois, a fragmentação administrativa, na ótica de gerar cada vez mais eficiência para avanço institucional dos atores estatais, acaba gerando, como se vê então, dois efeitos nefastos: a pluralização de entes que se entendem competentes para praticar determinados atos e ao final, disputam pela legitimidade e competência para atuar; e a atuação pautada em uma lógica da eficiência e resultados, em que se age a partir de uma visão utilitarista, buscando-se auferir a qualquer custo a responsabilização para a quem se atribuiu o estigma da corrupção.

¹⁴⁶ FREITAS, Daniela Bandeira de. A fragmentação administrativa do Estado: fatores determinantes, limitações e problemas jurídico-políticos. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 125.

¹⁴⁷ Ibidem. p. 21.

¹⁴⁸ ARANTES, Rogério B; MOREIRA, Thiago M. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal opinião pública, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., 2019.

Um exemplo da primeira consequência foram as discussões e as disputas experimentadas nos últimos tempos entre MP, AGU, CGU, PF e TCU sobre a titularidade da persecução contra a corrupção. Isso, pois presencia-se a pluralidade tanto em razão da diversidade de legitimados para utilização de sistemas de responsabilização quanto da multiplicidade desses sistemas (tomada de contas especiais, processos criminais, ações de improbidade administrativa, procedimentos da Lei de Licitações e da Lei Anticorrupção, por exemplo), que pode levar a condenações idênticas em várias esferas, acarretando *Bis in Idem* ou até mesmo decisões conflitantes entre elas.

Fora a pluralidade da legitimidade para ajuizamento da ação de improbidade administrativa, que pode ser tanto do Ministério Público quanto da pessoa jurídica lesada (o que leva muitas vezes ao ajuizamento duplicado das ações), os debates sobre isso também se manifestaram em torno da legitimidade para aplicação da Lei Anticorrupção e para a investigação dos atos nela tipificados.

As discussões acerca da titularidade da investigação dos atos e a legitimidade para realização de Acordo de Leniência teve relevante destaque no que tange à Lei n.º 12.846/13. Diante disso, no dia 6 de agosto de 2020, representantes do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Supremo Tribunal Federal assinaram acordo de cooperação técnica (ACT) com orientações e procedimentos para a celebração dos Acordos de Leniência previstos na Lei n.º 12.846/2013.

E daí derivou a importância do acordo. A pluralidade de agentes dotados de autonomia entre si, todos legitimados para buscar a responsabilização por atos semelhantes, em busca de eficiência e firmação de sua imagem institucional acaba por dar origem a uma multiplicidade de atos e procedimentos.

E essa diversidade de procedimentos, realizados por autoridades diferentes, não contará com padrão e unidade, fazendo com que não se tenham padrões de procedimento e de critérios para responsabilização, em um cenário de grande insegurança jurídica para o agente. Não há garantias de que o ato interpretado por uma dessas autoridades será visto do mesmo modo pela outra.

Além disso, como ocorria (e ainda ocorre) com a figura dos Acordos de Leniência, atos praticados perante uma autoridade não necessariamente vinculará a outra, fazendo com

que, mesmo com a realização de um acordo em uma esfera, a parte possa sofrer condenação em outra.

Assim, em um estado plural em que vários entes estatais lutam pelo protagonismo para aumento de sua função institucional no combate à corrupção, procedimentos se tornam não unânimes, diferentes, inseguros, e a persecução cada vez mais finalística.

Vê-se uma ótica de resultados na persecução estatal, em que importa a condenação e o aumento dos números de condenados a qualquer custo. Nesse ponto, balizas genéricas e desproporcionais se tornam verdadeiras armas para o arbítrio estatal desses entes, sendo necessária a maior segurança para tornar procedimentos mais padronizados e seguros, coibindo-se o abuso por parte dessas autoridades.

E, no que tange à improbidade administrativa, a ausência de padrões claros poderia levar à despadronização não só na atuação das autoridades administrativas, mas no âmbito do próprio judiciário. Essa preocupação foi destacada em estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas e a Transparência Internacional sobre novas medidas contra a corrupção, quando se afirmou que: *“outro ponto que sempre gerou insegurança no juízo de dosimetria das sanções aplicadas na improbidade administrativa foi a ausência de parâmetros claros e seguros para o juiz se guiar”*.¹⁴⁹

Por isso, torna-se necessário revestir o sistema de responsabilização da improbidade administrativa de critérios e parâmetros mais rígidos e robustos que mitiguem a insegurança jurídica existente no sistema. É daí que se entende que as modificações no sentido de necessidade do dolo específico para condenação — e as demais que visam a criar critérios mais robustos para aplicação da norma — caminham em uma boa direção, porquanto mitigam a divergência de interpretação existente entre os magistrados sobre o que viria a ser configurado um ato de improbidade administrativa e, portanto, garantem maior segurança jurídica ao administrador.

Repisa-se que o ato de improbidade administrativa poderá ser qualquer ato, como a simples assinatura de um contrato, e, nesse vértice, mister se ter parâmetros objetivos que levem ao agente o conhecimento e a previsão de que seu ato seria passível de responsabilização por essa via.

¹⁴⁹ FGV. Novas Medidas Contra a Corrupção. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23949/NovasMedidascontraCorrupcao_Cartilha.pdf

CAPÍTULO 3

3. LEI N.º 14.230/21: SEGURANÇA JURÍDICA OU ENFRAQUECIMENTO DO COMBATE À CORRUPÇÃO? ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS E DE MECANISMOS DIVERSOS PARA APENAÇÃO DOS ATOS PRATICADOS A TÍTULO DE CULPA

Tendo em vista o que fora narrado, para comprovar as hipóteses levantadas neste trabalho no sentido de que, para o sistema da improbidade administrativa, a retirada da previsão de condenação por culpa caminhou muito mais no sentido de fornecer segurança jurídica ao administrado que efetivamente afrouxar o combate à corrupção, far-se-á, neste capítulo, uma exposição da análise de casos de condenação a título de culpa alçados ao exame do Superior Tribunal de Justiça antes da entrada em vigor da Lei n.º 14.230/2021, a fim de identificar se, de fato, são expressivas as condenações antes proferidas com base nesses atos e, posteriormente, se, nestes casos, existiam mecanismos mais proporcionais (adequados, necessários e proporcionais) para a responsabilização.

Entender-se-á, assim, se a retirada da previsão de condenação por culpa caminha mesmo para o afrouxamento do combate à corrupção ou se essa não incorre em impactos estrondosos práticos, podendo ser solucionadas essas demandas por outras vias.

3.1 PESQUISA JURISPRUDENCIAL: DECISÕES JUDICIAIS DO STJ EM CASOS DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADOS COM CULPA

3.1.1. Pesquisa e metodologia

A partir da pesquisa de jurisprudência, buscou-se entender de que modo o Superior Tribunal de Justiça compreendia o instituto da culpa na improbidade administrativa, revelando-se eventuais posições consolidadas, divergências e incoerências nos julgamentos, a fim de responder ao problema foco deste trabalho.

A pergunta central que orientou a pesquisa foi: os casos em que se discutia a realização de ato de improbidade administrativa praticado com culpa no STJ poderiam ser solucionados por outros mecanismos mais proporcionais e adequados?

O tipo de pesquisa procedido foi o descritivo, envolvendo o estabelecimento de relações entre variáveis a partir da coleta de dados (decisões judiciais), com a utilização do método indutivo, pois, após a análise dos dados obtidos, chegou-se a uma proposição geral no caso, a confirmar as hipóteses relacionadas à solução dos problemas.

Feita essa introdução, passa-se a explicar os instrumentos da pesquisa de jurisprudência utilizados: recortes jurisprudenciais, composição da amostra, variáveis de pesquisa e organização dos dados coletados.

3.1.2. Recorte jurisprudencial e delimitação do tema

Para que a pesquisa fosse desenvolvida com o devido aprofundamento conceitual e prático, prezando pela objetividade no tratamento do tema, delimitou-se e direcionou-se o estudo fazendo-se um recorte institucional e temático.

Institucionalmente, recortou-se a pesquisa ao âmbito das decisões emitidas no Superior Tribunal de Justiça, para entender o mecanismo de tratamento da matéria nessa instância decisória específica. Essa escolha encontra razão em uma série de fatores.

Inicialmente, ressalta-se que o Superior Tribunal de Justiça é constitucionalmente o tribunal responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil. É de sua responsabilidade a solução definitiva dos casos civis e criminais que não envolvam matéria constitucional nem a justiça especializada.

Dado que a Lei de Improbidade Administrativa se trata de regramento infraconstitucional, de índole federal, cabe a essa Corte sua análise e interpretação em níveis gerais — fora as hipóteses de cotejo constitucional, realizado pelo STF. Além disso, o recorte institucional nessa instância decisória permitirá analisar com precisão a resposta à pergunta-problema na medida em que a análise em outro tribunal do país, como dos estados, pode não refletir a realidade geral do Brasil, diante do número de tribunais existentes e suas diferentes vivências.

Além disso, não se procedeu à pesquisa em todos os tribunais, o que poderia fornecer maior representatividade, dada a impossibilidade de análise do número inestimável de decisões que poderiam ser encontradas. O número de dados dos 27 tribunais estaduais e dos 5 Tribunais Regionais Federais inviabilizaria a consecução prática da pesquisa. Também não se cogitou

realizar pesquisa por decisões de primeira instância, dada a impossibilidade de encontrá-las, por inexistirem ferramentas de busca dessas nos tribunais.

Além disso, recortou-se a pesquisa a decisões colegiadas e originadoras de acórdãos. Excluiu-se a verificação de decisões monocráticas, tanto para delimitação da amostra quanto para que fosse possível identificar o posicionamento da Corte, e não de seus ministros isoladamente.

O recorte temático da pesquisa, por sua vez, foi realizado para se debruçar tão somente sobre as decisões que tratavam de atos de improbidade administrativa alegados como praticados mediante culpa. Isso se deu mediante a utilização da ferramenta de busca de jurisprudência no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça¹⁵⁰, com a utilização de operadores booleanos.

Os operadores booleanos permitem uma pesquisa mais refinada da jurisprudência. Trata-se de termos lógicos que, quando inseridos no campo “pesquisa livre de jurisprudência”, resgatam os julgados de modo mais específico.

Utilizou-se o operador booleano “E” e as seguintes palavras chaves, entre aspas para encontrá-las exatamente como escritas:

Termos de pesquisa	Finalidade
"Improbidade Administrativa" e "culpa" e "10"	Delimitou-se o tema utilizando o termo “Improbidade Administrativa”, com os acórdãos que falavam expressamente sobre “culpa” e relativos ao artigo “10” da Lei, dado ser a única possibilidade de condenação com esse elemento subjetivo.
“Improbidade administrativa” e “culposa”	Decidiu-se usar a expressão “culposa” para coletar acórdãos que mencionassem e descrevessem a conduta ou qualquer outra ação praticada de forma “culposa”.
“Improbidade administrativa” e “culposo”	Trocou-se o gênero da palavra “culposa” para coletar os acórdãos que flexionaram a palavra no masculino, referindo-se por exemplo a atos e

¹⁵⁰ <https://scon.stj.jus.br/SCON/>

	intuitos, que não poderiam ser identificados apenas com a pesquisa pelo termo no feminino.
--	--

Tabela 36 - Termos de pesquisa

Ao longo da pesquisa, tentou-se inserir os termos “negligência”, “imprudência” e “imperícia”. Todavia, muitos dos acórdãos identificados eram apresentados, de forma simultânea, nas pesquisas com as palavras anteriormente descritas, razão pela qual não foi procedida a essa coleta.

A escolha dos termos acima, além de se prestar à delimitação temática da pesquisa, também foi feita para fins de definição da amostra utilizada. Os termos precisaram ser genéricos para que se buscasse todo e qualquer acórdão que tratasse do tema. Isso, todavia, levou a alguns problemas práticos em razão do baixo grau de detalhamento das decisões da Corte, como se verá posteriormente, tendo sido encontrados diversos casos que não se enquadravam no escopo pretendido.

3.1.3. Amostra

A pesquisa jurisprudencial não seria praticamente viável se o universo da população (decisões) a ser analisada fosse muito extenso, gerando uma quantidade imensa de dados. Nesses casos, sugere-se que o pesquisador lance mão da amostragem para viabilizar o trabalho sem perder o rigor científico.

Inicialmente, com a pesquisa das palavras chaves acima foram encontrados os seguintes resultados:

Termos de pesquisa	Quantidade de resultados
"Improbidade Administrativa" e "culpa" e "10"	520 acórdãos
“Improbidade administrativa” e “culposa”	150 acórdãos
“Improbidade administrativa” e “culposo”	33 acórdãos

Tabela 37 - Termos de pesquisa e quantidade de resultados

Apenas a título de curiosidade, cabe aqui ressaltar que, no caso de pesquisa apenas da expressão “improbidade administrativa”, foram encontrados 6.053 acórdãos e, adicionando-se

a palavra “dolo”, 1.482. Verifica-se, então, uma expressividade consideravelmente maior de decisões envolvendo a temática do dolo que da culpa.

Com relação ao objeto da pesquisa, tentou-se delimitar uma amostra que tivesse precisão suficiente e adequada para realizar inferências válidas e detectar diferenças ou efeitos quando estes estiverem presentes; e precisão suficiente expressa em termos de magnitude da margem de erro.

Observou-se o que se estimava em termos de intervalo de confiança, para verificar em que medida se pode esperar que os resultados da pesquisa sejam um reflexo da realidade. Escolheu-se o grau de confiança em 95% e arbitrou-se o tamanho da amostra em 25% do total, o que resulta em uma margem de erro de 7% (sete por cento).

Assim, analisou-se a seguinte quantidade de acórdãos para cada termo de pesquisa:

Termos de pesquisa	Quantidade de resultados	Tamanho da amostra
"Improbidade Administrativa" e "culpa" e "10"	520 acórdãos	130 acórdãos
“Improbidade administrativa” e “culposa”	150 acórdãos	38 acórdãos
“Improbidade administrativa” e “culposo”	33 acórdãos	9 acórdãos
Total	703 acórdãos	177 acórdãos

Tabela 38 - Tamanho da amostra

Mas, a despeito da utilização do método estatístico para a construção da amostra, com todas as limitações que o âmbito da ciência do Direito presencia nessas situações, as conclusões da pesquisa irão se ater à amostra selecionada, sem generalizações para outros grupos de decisão. Isso, porque intenta-se com a referida pesquisa provar com casos concretos o que fora doutrinariamente construído e concluído. Não se intenta exaurir o universo de decisões sobre improbidade administrativa no Superior Tribunal de Justiça e nem fornecer dados quantitativos de métodos de julgamento e como é o mecanismo decisório dos ministros, mas exemplificar que os casos de improbidade administrativa praticados com culpa, como os eleitos, poderiam ser mais bem solucionados por outras vias.

Pois bem. Da amostra inicial coletada, durante a análise foram identificados casos que, a despeito de terem sido capturados com os termos de pesquisa, não diziam respeito a condutas

culposas e nos quais não havia sido identificado prejuízo ao erário. Assim, dada a inexistência de dano, o enquadramento do ato não seria na figura do art. 10 e, portanto, não seria admitida a condenação por culpa.

Além disso, foram identificados casos em que a condenação não se deu pelo tipo do art. 10 — único que admite a hipótese de culpa —, mas pelo art. 11, relacionado à violação a princípios.

Em ambos os casos a conduta relativa ao art. 10 seria atípica por motivo outro que o estudado e, portanto, não influiria na presente pesquisa. Além disso, ao longo da análise verificou-se que existiam acórdãos que se tratavam do exato mesmo caso, disponibilizados em repetição, razão pela qual também foram excluídos.

Ao final de toda a análise, restaram, dos 177 acórdãos analisados, 45 acórdãos cujas informações são pertinentes à presente pesquisa e as quais passou-se a catalogar (Apêndice B) de acordo com as variáveis escolhidas.

3.1.4. Variáveis

Após a composição daquela amostra inicial, foi passada à fase de leitura e análise dos julgados. Como apontado, ao longo do processo de análise foi refinada a amostra pela leitura do interior teor das decisões.

Foram criadas as seguintes categorias para a análise:

Processo
Classe processual
Relator
Breve histórico
Condenação ou absolvição nas instâncias inferiores
Aplicação de Súmula para não conhecimento no STJ
Decisão no STJ
Palavra-chave de pesquisa
Observações
Outras possibilidades de condenação e ressarcimento ao erário

Link do acórdão

Tabela 39 - Categorias de análise

Todos os dados catalogados encontram-se na planilha do Apêndice B, que também poderá ser acessada mediante escaneamento do seguinte *QR Code*:



3.1.5. Dificuldades e percepções gerais

Ao longo da pesquisa foram encontrados óbices de diversos ângulos, dada a subjetividade e a ausência de precisão dos dados inseridos nas decisões dos órgãos julgadores — não somente do STJ, mas no acórdão do Tribunal de origem.

Viu-se fragilidade na fundamentação de muitas decisões no que tange à efetiva ocorrência de dolo ou culpa e por qual elemento subjetivo estava-se condenando o réu, os quais, a propósito, muitas vezes eram confundidos e tratados como se pouca diferença houvesse. Isso corrobora a tese de que o sistema da improbidade administrativa, na vigência do texto anterior, acarretava insegurança jurídica aos agentes sobre os atos que configurariam o ilícito.

A dificuldade da pesquisa revela que havia uma gama interpretativa muito grande do que viria a ser enquadrado como culpa suficiente para ensejar a condenação e o que seria o dolo do agente na prática do ato. Além disso, não se identificou proceder nas decisões à distinção do grau de culpa para que pudesse haver a condenação. É certo que a LIA apenas permitia a condenação do ato praticado com culpa grave, mas nas decisões não foi identificado juízo de gradação para verificar se a culpa que estava se afirmando haver consistia em culpa grave suficiente para condenação.

Viu-se a ausência de parâmetros decisórios sobre a configuração do ato de improbidade a título de culpa, que acarreta insegurança jurídica ao agente público, levando inclusive a decisões divergentes, a depender do ministro relator e da decisão previamente proferida nas instâncias inferiores.

Isso, porque ao STJ não cabe a análise de fatos e provas — fazendo com que ele aplicasse, por várias vezes, súmulas de barreira para não conhecimento do recurso ou, uma vez conhecendo, mantivesse as condenações e absolvições anteriores. Assim, uma vez que a divergência de parâmetros é ainda maior entre os tribunais, dada a capilaridade da justiça, a insegurança pela despadronização das decisões se torna ainda mais evidente.

Percebeu-se que nem o STJ nem as demais Cortes de Justiça do país conseguiram, até aqui, sedimentar um conceito de dolo e de culpa aptos a orientar a ação dos agentes públicos e das entidades privadas que com eles interagem. A jurisprudência corriqueiramente confunde institutos como culpa, dolo, má-fé, desonestidade ou outras categorias que tornam a responsabilização por improbidade um terreno pantanoso.

Ademais, há julgados em que não se tem com precisão qual é o tipo no qual o réu está inserido e pelo qual ele será condenado. E quando há mais de uma condenação, como nos casos do art. 11 e 10, não se menciona qual o elemento subjetivo para a condenação pelos dois atos, visto que pode ser ao mesmo tempo uma ação com dolo genérico de ferir princípios e culpa em causar dano ao erário.

Toda essa situação resvala na dificuldade de catalogação desses dados disponibilizados pelo Tribunal, que atravancou a coleta precisa de dados para a presente pesquisa.

As ementas dos julgados por muitas vezes não refletiam o que efetivamente estava nele contido e decidido, como nos casos em que se identificou, por exemplo, tratar a decisão de condenação com base em outro dispositivo da LIA que não o art. 10. Isso dificulta, por exemplo, a criação de uma jurisprudência sobre o tema que seja precisa e uniformize o entendimento no país, sedimentando a insegurança jurídica contida nessas decisões.

Assim, a dificuldade inicial a que se propôs a pesquisa foi principalmente relacionada ao instrumental e à generalidade dos dados disponíveis, devido à dificuldade de se obter parâmetros, que, apesar de estarem teoricamente balizados pela lei vigente, sofrem as mais diversas influências externas.

3.1.6. Sistemas de responsabilização utilizados para realização do comparativo

Para que se visualize que a reparação dos danos provocados por atos culposos pode ser mais bem perseguida por vias menos gravosas, mas igualmente eficientes, utilizar-se-á dois sistemas de responsabilização principais: a ação de ressarcimento ao erário e a Tomada de Contas Especial. Todavia, também se descreverá aqui brevemente a possibilidade de, a depender do caso, ser perseguida a responsabilização por meio dos procedimentos da Lei Anticorrupção e por meio de Processo Administrativo Disciplinar.

Ação de ressarcimento ao erário

O ressarcimento ao erário em caso de dano não se limita à perseguição no bojo da ação de improbidade administrativa. Pelo contrário. Muito antes da promulgação da LIA em 1992 o ordenamento jurídico já contava com a Lei das ações civis públicas, datada de 1985 (Lei nº 7.347/85).

Por meio da ação civil pública de ressarcimento ao erário é possível perseguir a reparação do dano sem que se pretenda infligir punições de âmbito pessoal ou financeiro, senão a própria indenização ao erário.

Nos casos, então, em que o dano ao erário foi originado por ato de natureza meramente civil, sem que tenha sido maculado com a pecha da improbidade, ele não precisará dessa via gravosa para que seja indenizado, sendo possível ser perseguido por meio da ação pública. É por essa razão, a propósito, que a nova redação do art. 17, §16, estipula que poderá o magistrado, não configurando o ato ilícito um ato de improbidade administrativa, converter a ação de improbidade em ação civil pública.

Então, a ação civil pública, sob o procedimento comum ordinário, pode ser usada em todos os casos para perseguir a indenização ao patrimônio público sem que se necessite impor aos agentes as graves sanções da LIA.

Tomada de contas especial

Outro sistema de responsabilização adequado ao controle dos atos praticados por agentes públicos é o da Tomada de Contas Especial (TCE), um processo administrativo

devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento, nos termos do art. 2º, *caput*, da IN/TCU 71/2012.

A apreciação do processo de TCE, no âmbito da União, constitui competência constitucional do TCU, prevista no art. 70, parágrafo único, c/c art. 71, ambos da Constituição Federal. No âmbito dos estados, a competência fica a cargo dos Tribunais de Contas Estaduais.

Nos termos da Instrução Normativa TCU nº 71, de 28/11/2012, compete à Secretaria Federal de Controle Interno/CGU manifestar-se sobre a adequada apuração dos fatos, indicando as normas ou regulamentos eventualmente infringidos, a correta identificação do responsável e a precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas.

O processo tem por base a conduta do agente público que agiu em descumprimento à Lei ou deixou de atender ao interesse público, quando da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública.

As penalidades que podem ser aplicadas na TCE são multa; inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança; proposição da pena de demissão, e requerimento das medidas necessárias ao arresto e indisponibilidade dos bens.

Procedimento da Lei Anticorrupção

A depender do caso, o ordenamento jurídico conta também com os procedimentos a serem adotados para apuração de responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos previstos na Lei n.º 12.846/13 - Lei Anticorrupção, cujas disposições se aplicam às condutas praticadas contra os órgãos integrantes da Administração Direta e às entidades da Administração Indireta do Poder Executivo.

A LAC pode ser aplicada mediante o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, que culmina na aplicação das sanções previstas no art. 6º, quais sejam a aplicação de multa, que pode variar de 0,1% a 20% do último faturamento bruto, e a publicação extraordinária da decisão condenatória. Na esfera judicial, podem ser aplicadas sanções de perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou

indiretamente obtidos da infração; suspensão ou interdição parcial de atividades da pessoa jurídica; dissolução compulsória da pessoa jurídica; e proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público.

A competência para instaurar e julgar Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) é da autoridade máxima de cada órgão ou entidade contra o qual foi praticado o ato lesivo, ou seja, do respectivo ministro de Estado, no caso dos órgãos da Administração Direta, ou do dirigente máximo da entidade, no caso da Administração Indireta. A CGU, todavia, possui competência concorrente para instaurar e julgar os procedimentos, e exclusiva para avocar processos instaurados pelos órgãos ou entidades, a fim de examinar sua regularidade ou corrigir seu andamento, promovendo a aplicação de penalidade administrativa cabível.

A norma prevê a possibilidade de celebração do Acordo de Leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção, e dos ilícitos administrativos previstos na Lei de Licitações e Contratos, atualmente regulada pela Lei n.º 14.133/2021, com vistas à isenção ou à atenuação das respectivas sanções, desde que colaborem efetivamente com as investigações e com o processo administrativo.

Impende ressaltar a relevância, após a promulgação dessa Lei, da adoção de Programas de Integridade como medidas institucionais voltadas para prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança. Um Programa de *Compliance* efetivo pode mitigar a responsabilização, com diminuição considerável de sua sanção.

Processo disciplinar

O Processo Administrativo Disciplinar é um instrumento pelo qual a Administração Pública exerce seu poder-dever para apurar as infrações funcionais e aplicar penalidades aos seus agentes públicos e àqueles que possuem uma relação jurídica com a Administração.

O Processo Administrativo Disciplinar - PAD tem previsão estabelecida pela Lei 8.112/1990, que instituiu o Regime Jurídico dos Servidores da Administração Federal, e se desenvolve nas seguintes fases: a) instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão; b) inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; c) julgamento.

São penalidades disciplinares: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou destituição de cargo em comissão.

3.2 RESULTADOS

Após a análise da amostra e a catalogação das 45 decisões que restaram à presente pesquisa, foi concluído que em todos os casos de atos praticados com culpa, sem o dolo específico de causar a consequência proibida em Lei, os réus poderiam ser apenados de forma mais proporcional pela via da ação civil pública de ressarcimento ao erário ou por Tomada de Contas Especial. Entendeu-se desnecessário, diante da ausência do intuito desonesto na conduta, a aplicação das sanções graves da improbidade administrativa, porquanto a reparação poderia ainda sim ser perseguida e os atos apenados de forma proporcional pelas sanções da TCE — e, em caso de cabimento, do PAD ou dos processos da LAC.

Para exemplificar as conclusões obtidas a partir das decisões, cujos detalhes poderão ser consultados na planilha do Apêndice B, serão aqui minuciados os fatos relativos a três das 45 decisões catalogadas.

Antes, porém, importante demonstrar os resultados obtidos com a pesquisa realizada. Na planilha do Apêndice B encontram-se todos os dados coletados das 45 decisões judiciais que influíram na presente pesquisa. Em meio a cada um dos contextos narrados em cada *decisum*, brevemente exposto e consolidado na planilha, foi possível perceber que aqueles atos em que se inferia terem sido praticados a título de culpa foram condenados de maneira desproporcional. Em todos eles visualizou-se a possibilidade de perseguição da indenização pelo dano ao erário ou maior responsabilização do agente por meio da ação de ressarcimento e da Tomada de Contas Especial, respectivamente.

Todavia, seria possível se falar em responsabilização, como se viu, a depender do caso, pela Lei Anticorrupção (no caso em que figura como réu a pessoa jurídica e os atos são elencados na norma) ou por Processo Administrativo Disciplinar (em caso de conduta ilícita funcional).

Antes de se passar à exemplificação dos casos, para corroborar a afirmação, faz-se relevante tecer algumas considerações das percepções extraídas da pesquisa.

Em primeiro lugar, verificou-se, da amostra coletada, que as decisões foram totalmente proferidas no bojo de agravos internos interpostos após decisões monocráticas de relatores decidindo o recurso:

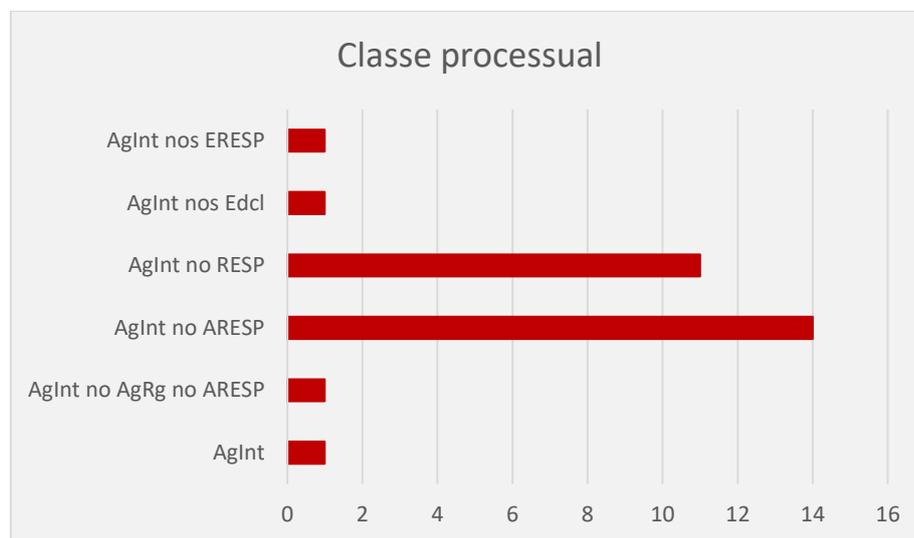


Figura 1 - Gráfico de Classe processual

Percebeu-se também que os ministros que mais possuíam relatoria nos processos identificados foram Napoleão Nunes Maia, OG Fernandes e Herman Benjamin, que protagonizaram um número de decisões relevantemente superior aos demais:

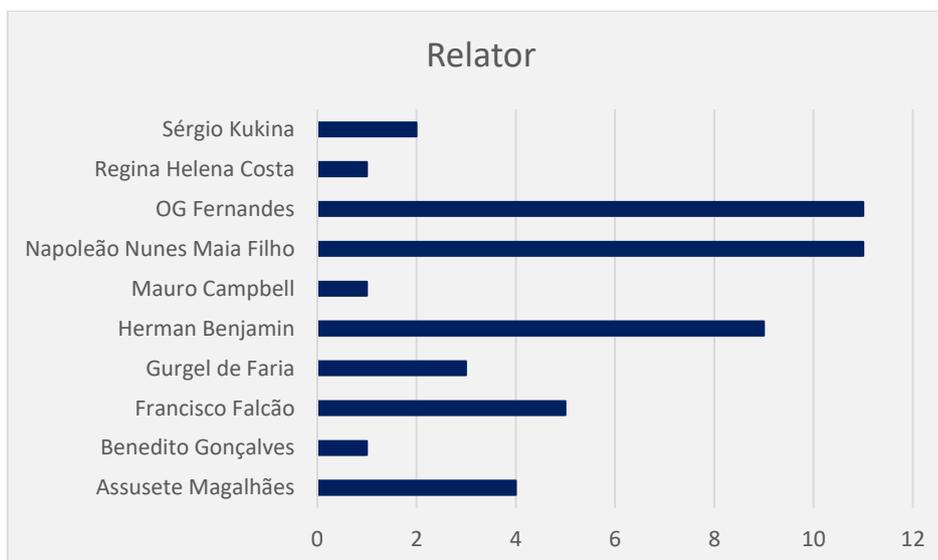


Figura 2 - Gráfico de Relator

Também chamou a atenção o fato de que, na maioria dos casos, foi aplicada a Súmula 7/STJ para não conhecimento do recurso:

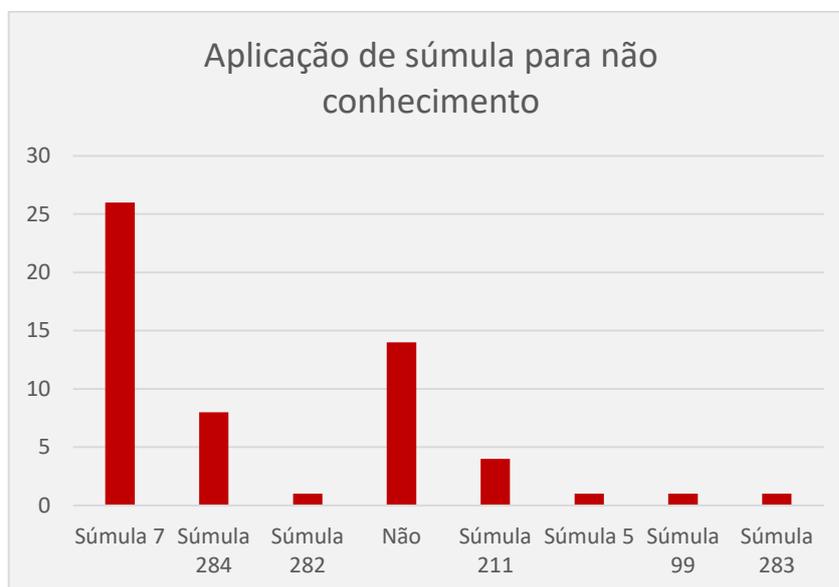


Figura 3 - Gráfico de aplicação de súmula

Com relação ao padrão absolutório ou condenatório, verificou-se preponderar os casos em que houve condenação confirmada pelas duas instâncias inferiores, seguida de um número relevantemente inferior de absolvições nesses graus de jurisdição. Foram poucos os casos em que houve reforma da decisão de primeiro grau pela segunda instância, seja para absolvição ou condenação:



Figura 4 - Gráfico de condenação e absolvição nas instâncias inferiores

Com relação às decisões no STJ, verificou-se o padrão da Corte na amostra coletada de, majoritariamente, manter a decisão anteriormente proferida pelo Tribunal de origem:

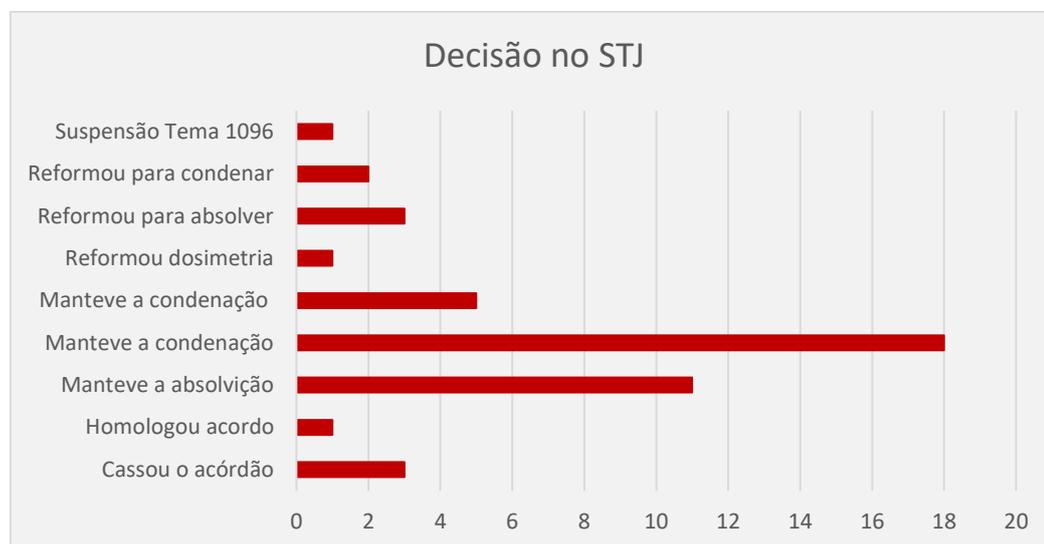


Figura 5 - Gráfico de decisão no STJ

Feitas essas considerações, apenas a título elucidativo, acerca dos números obtidos com a amostra, que, repita-se, não possuem o intuito de estender o padrão a todas as demais decisões do Tribunal, visto que o intuito da pesquisa jurisprudencial gira em torno do mérito de cada caso e a proporcionalidade da decisão, passa-se a discorrer sobre alguns casos selecionados da pesquisa para exemplificar a constatação de que as condenações analisadas de atos de improbidade praticados com culpa poderiam ser apenados de forma mais adequada por outra via, não consistindo o afastamento desse tipo o abrandamento do combate à corrupção.

3.2.1. Escorço de casos

Elenca-se para a exemplificação das conclusões extraídas na pesquisa — de que os casos de improbidade culposa analisados poderiam ser apenados mais adequadamente por meio de ações de ressarcimento ao erário ou Tomada de Contas Especiais — os fatos relativos a três das 45 decisões catalogadas. Os demais casos estarão descritos e detalhados, para consulta, na planilha do Apêndice B.

Caso 1 - AgInt no AgRg no Agravo em Recurso Especial Nº 83968 - SE

A demanda, sob a relatoria da ministra Assusete Magalhães, trata-se de ação ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Sergipe postulando a condenação de ex-Secretário de Educação do Estado de Sergipe, ex-Diretor do Departamento de Administração e Finanças, ex-Diretor do Setor de Engenharia da Secretaria Estadual de Educação, sócio-gerente da empresa, pela prática de atos de improbidade administrativa.

Nos termos da inicial, os atos tidos por ímprobos consistiram na ocorrência de irregularidades formais em processos licitatórios, pela Secretaria Estadual de Educação, entre os anos de 1997 e 1999. Segundo o MP, teria havido fraude à licitação, na medida em que 90% (noventa por cento) das obras na gestão foram realizadas pelo recorrido José Carlos da Rocha Filho, que venciam os processos licitatórios por meio de várias empresas das quais era titular.

Para o MP, o gestor público teria sido omissivo no dever de sanar uma ilegalidade, em razão da obrigação de cuidado, proteção ou vigilância de bens públicos. Haveria, na hipótese, atos comissivos por omissão, condutas omissivas daqueles que não fizeram o que deviam fazer em razão do seu ofício, e que em razão disso, deram causa a um resultado naturalístico, pois se abstiveram de impedir a vitória no certame pelas empresas que tinham como gestor a mesma pessoa.

A sentença julgou improcedente o pedido.

Interposta Apelação pelo Ministério Público, foi ela improvida, pelo Tribunal de origem, com base nos seguintes fundamentos: a prática de atos de improbidade fora afastada ao fundamento de que (a) não teria ocorrido dano ao Erário; e (b) para os fins dos arts. 10, VIII, e 11 da Lei n.º 8.429/92 exige-se o dolo específico na conduta do agente, o que não teria sido demonstrado, não bastando a conduta culposa.

O MP interpôs Recurso Especial sustentando ofensa aos arts. 10, VIII, e 11 da Lei 8.429/92, resumindo sua irresignação em três teses: *“a) desnecessidade de comprovação de dano ao erário no caso de infringência ao artigo 10, VIII da Lei 8.429/92 - prejuízo presumido; b) possibilidade de responsabilização do agente pela prática de conduta culposa no caso de enquadramento no artigo 10, VIII da Lei 8. 429/92; e c) inexigibilidade de demonstração de dolo específico para enquadramento das condutas ímprobos no artigo 11, bastando-se demonstrar dolo genérico”*.

Na análise do recurso, o STJ entendeu que o entendimento adotado pelo Tribunal de origem diverge da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que é firme no sentido de que (a) *"o prejuízo decorrente da dispensa indevida de licitação é presumido (dano in re ipsa), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta"*; (b) *"a configuração da conduta do artigo 10 da LIA exige apenas a demonstração da culpa do agente, não sendo necessária a comprovação de dolo"*; e (c) *"o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico"*.

A despeito disso, a Corte entendeu que não cabia a ela o reexame de matéria fática, em Recurso Especial, para verificar se haveria ou não o elemento subjetivo culpa e dolo genérico para penação dos agentes, em razão do óbice da Súmula n.º7/STJ.

Por isso, procedeu à anulação do acórdão recorrido, para que, com o retorno dos autos à origem, fosse averiguada a existência, ou não, de ato de improbidade administrativa.

Acontece que o Tribunal consignou que os agentes públicos integraram a Administração Direta do Estado de Sergipe e ocupavam cargos na estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Educação no período de julho de 1997 a setembro de 1999, que possuía um fluxo de trabalho que exigia permanente interdependência e harmonia entre eles. Havia uma intensidade do fluxo de trabalho motivado pelas demandas das unidades de ensino, sempre sob a égide da urgência, e que, em razão desta urgência, ocorreram condutas atabalhoadas, desastradas, fruto da ausência de planejamento estratégico, da falta comprometimento com a res publica, e profissionalismo. No entanto, assume que, entre essas condutas desastrosas e irregulares na produção dos atos administrativos, e o reconhecimento de ato de improbidade dele decorrentes, há um abismo intransponível.

Verifica-se não ter sido levantado no processo um intuito desonesto dos réus agentes públicos na omissão quanto às contratações das empresas comandadas por uma única pessoa, bem como da irregularidade formal alegada nos procedimentos licitatórios. Não foi mencionada a obtenção de favorecimento dos réus em razão dos fatos narrados e nem tampouco intuito desonesto na consecução de alguma conduta. Assim, não tendo sido comprovada fraude e conluio dos agentes públicos com os agentes privados, extraiu-se da narrativa a existência de irregularidades não acompanhadas da natureza corruptiva.

Desse modo, as irregularidades e a inabilidade dos agentes públicos, que se verificou terem cometido erros por falta de profissionalismo na esfera pública, poderiam ser verificadas

e julgadas por meio da ação de ressarcimento ao erário e da Tomada de Contas Especial, na qual, a propósito, pode haver a aplicação de multa e a inabilitação para o exercício do cargo.

Caso 2 - Agravo em Recurso Especial nº 1941194 - RN (2021/0222532-7)

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação por ato de improbidade administrativa de gestores que teriam agido de maneira negligente ao deixar de adotar as medidas necessárias à identificação de fraude em contrato de seguro firmado pela CAERN, gerando um prejuízo de R\$ 13.814.79 (treze mil, oitocentos e quatorze reais e setenta e nove centavos).

O Tribunal de origem reformou, em parte, a sentença de parcial procedência do pedido, determinando o ressarcimento integral e solidário do dano causado ao erário, além do pagamento de multa, afastando, contudo, as demais penalidades aplicadas pelo magistrado sentenciante (afastou as sanções de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o Poder Público), mormente considerando que, *"a par de todos os fatos, fundamentos e provas produzidas nos autos, e restando comprovada a sua atuação culposa na prática do ato ímprobo previsto no artigo 10, inciso XI, da Lei nº 8.429/92, e não estando comprovado nos autos que o referido acusado (...) se beneficiou, ou mesmo beneficiou terceiros, no tocante ao desvio do valor objeto do contrato de seguro em questão, entendo que merece reforma, em parte, a sentença objurgada"*.

O STJ entendeu que, no caso, a aplicação das sanções ocorreu de forma fundamentada, razão pela qual o exame da irresignação do MP quanto à alegada desproporcionalidade das sanções aplicadas demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado, em Recurso Especial, a teor da Súmula 7/STJ.

A resolução deste caso pelos Tribunais, por si só, já evidenciou a desnecessidade de perseguição da responsabilização dos agentes públicos que atuaram com negligência e deixaram de perceber irregularidades na empresa contratada pela via da improbidade administrativa, na medida em que os próprios julgadores afastaram as sanções de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o Poder Público, aplicando-se tão somente o ressarcimento integral e solidário do dano causado ao erário e o pagamento de multa.

Veja-se que o que justifica a apenação por improbidade administrativa, que atribui ao agente o estigma da corrupção, é justamente a necessidade de aplicação de sanções graves em

razão da relevância da tutela da honestidade pública, violada a partir da conduta que tenha intuito corrupto. O ressarcimento do dano e a pena de multa são consequências, como se viu à exaustão, igualmente aplicáveis por meio das outras vias, não sendo proporcional o processamento de um processo gravoso como o da improbidade administrativa para aplicação dessas sanções.

Caso 3 - Agravo em Recurso Especial nº 1314581 - SP (2018/0148731-5)

Neste caso foi homologado acordo judicial no âmbito do STJ. Todavia, na origem, o TJSP condenou o réu 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.

Verificou-se no acórdão tratar-se de conduta efetivamente culposa do agente público, sem ser mencionada a existência de dolo eventual ou descaso proposital com o descumprimento da ordem. Sendo assim, inferiu-se não ter havido nenhum elemento capaz de denotar má-fé do réu na omissão quanto ao cumprimento da decisão judicial, que culminou na condenação do Município ao pagamento de danos morais em razão do falecimento. É certo que, caso contrário, eventual conduta omissiva que pudesse ter sido entendida como violadora do bem jurídico vida também poderia ser tutelada pelo Direito Penal acaso se entendesse estar o ato enquadrado no tipo. Todavia, não tendo sido demonstrado ser esse o caso e por verificar-se tratar o processo de improbidade administrativa narrado apenas da busca pela reparação dos valores desembolsados pelo Município, entende-se adequada a perseguição do ressarcimento por via adequada para esse fim.

Ressalta-se que não se está a diminuir a gravidade das consequências causadas pela negligência do agente público, que poderia, caso comprovada sua efetiva responsabilidade pelo resultado morte, ser apurada inclusive na via criminal. Entretanto, sendo a máxima da improbidade administrativa a apenação do ato desonesto e corrupto e, não tendo sido verificada essa natureza na conduta analisada, entende-se não ser esse o sistema de responsabilização próprio para tanto.

3.2.2. Conclusão da análise de casos

Verifica-se, de todo o trabalho e da análise das decisões realizada, não estar a nova redação da LIA, sobretudo no que tange ao afastamento do tipo culposo de improbidade, acarretando enfraquecimento do combate à corrupção, na medida em que os poucos casos que respeitam a esse tipo de conduta, em comparação àqueles relacionados aos atos dolosos, atrelados à possibilidade (e adequação) de serem apenados por outras vias, não repercutem expressivamente para o retrocesso no enfrentamento à corrupção. Pelo contrário, entende-se ter havido a ampliação da segurança jurídica aos agentes públicos, que poderiam ter sua eficiência comprometida em razão do medo da tomada de decisão, em um sistema cujas aberturas davam azo a condenações divergentes e sem critérios seguros.

Por isso, torna-se pertinente o levantamento da indagação: não está a sociedade, movida pelo ímpeto de visualizar a coibição e a punição de atos irregulares a qualquer custo, direcionando os olhares para o alvo equivocado e deixando de realçar mecanismos que podem aumentar a eficiência da prevenção e o combate à corrupção?

O ordenamento jurídico conta com uma série de mecanismos legais robustos e eficientes no combate à corrupção, os quais, a despeito de poderem ainda serem aprimorados, seriam dotados de grande eficiência no enfrentamento à corrupção pública se adequada e proveitosamente utilizados pela Administração — não somente as normas retributivas e sancionatórias, mas condutas preventivas e educativas.

3.3 OS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO: COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADOÇÃO DA AGENDA ESG

Para finalização deste trabalho, cumpre refletir sobre como a adoção de mecanismos e procedimentos alternativos de intensificação do combate à corrupção, como o próprio aumento da eficiência do julgamento das ações já em curso, que possuem lenta tramitação nos tribunais, pode cumprir, pelo menos em parte, o justo apelo social pela mitigação da corrupção no país.

Nesse ponto, visualiza-se como a aplicação de programas de *Compliance* no bojo da Administração Pública poderia auxiliar nesse desafio, abrangendo o controle prévio e posterior do ato emanado pela Administração Pública.

A partir da adoção de um programa de governança corporativa internamente na Administração Pública, torna-se o controle da corrupção não apenas repressivo, mas preventivo. Em adição, ganha-se a promoção de inteligência corporativa, que amplia a efetividade da ação da Administração Pública na sociedade.

No Brasil, as controladorias, como órgãos internos, de fato auxiliam no desenvolvimento e execução da fiscalização da gestão da coisa pública, sobretudo no que se refere à contabilização e uso dos recursos públicos. Todavia, essas ostentam caráter de repressão a posteriori.

O programa de *Compliance*, como política de controle prévio, pode inverter a lógica atual dos controles perpetrados em face da Administração Pública. Pode-se, por exemplo, atribuir ao *Compliance Officer*, ou seja, o responsável pela área do *Compliance*, a interface com e entre os vários órgãos de controle já existentes, promovendo a centralização e o cruzamento dos dados obtidos nas mais diversas esferas de proteção da coisa pública, tais como controladorias, Tribunais de Conta e órgãos do Ministério Público.¹⁵¹

Mas, além disso, o *Compliance* representa também uma mudança na cultura organizacional, de modo a prevenir a prática do ilícito por meio de uma mudança valorativa em cada colaborador ou servidor.

É certo que o planejamento, a implementação, a execução e a avaliação de um programa de *Compliance* para a gestão pública precisa considerar o atendimento ao interesse público, diferenciando-se dos programas de integridade no âmbito privado. Não obstante, alguns mecanismos de governança desenvolvidos na iniciativa privada podem servir de modelo para aplicação de forma favorável na Administração.

No âmbito do campo privado, as discussões relacionadas à instituição de programa de *Compliance* giram em torno preponderantemente do apoio da alta administração, da adoção de um código de ética corporativa com a indicação de atos proibidos, da realização de treinamentos sobre a aderência aos ditames éticos e concretização da nova cultura organizacional, dos controles internos, do monitoramento, da capacitação sobre ética profissional, além da disponibilização de canal de denúncia aos funcionários. Além disso, costuma-se fazer

¹⁵¹ FILHO, Augusto Martinez Perez. O Compliance na Administração Pública (p. 118). Editora JH Mizuno. Edição do Kindle.

investigações e *due diligence* quando da utilização de consultorias ou na formalização de contratos.

Todos esses mecanismos poderiam ser implementados favoravelmente na Administração pública, tendo como norte o artigo 37, *caput*, da CF, que estabelece a quais princípios a Administração Pública deve submeter-se: moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência. Desta forma, os órgãos e entidades podem implementar e manter essas práticas de governança seguindo tais princípios e diretrizes.

Pode-se partir do ponto inicial da implementação de um código de ética que consolide as normas legais e constitucionais e transmita a cultura ética para o interior e o exterior dos órgãos. No âmbito do Poder Executivo Federal, verifica-se a existência do código de condutas criado pelo Decreto Nº 1.171/94, o qual, todavia, carece de aprimoramento.

A partir disso, deve-se investir em conscientizar e sensibilizar os membros a respeito dos valores éticos que devem orientar sua atividade e realizar treinamentos aos servidores, bem como adotar plano de formação continuada.

Pode-se adotar também um canal de denúncias interno no âmbito da Administração Pública que mantenha a identidade do comunicante em sigilo. Uma vez realizada a investigação interna e obtidos os indícios necessários, toda documentação deverá ser encaminhada imediatamente às autoridades competentes para proceder com a eventual denúncia na esfera criminal, ações indenizatórias na esfera cível e instauração de processo administrativo na esfera administrativa.

A adoção do programa de *Compliance* também possui viés estratégico na medida em que pode reunir estatísticas, análise pormenorizada dos resultados produzidos e a definição e o acompanhamento de metas que podem alçar o Brasil a patamares mais próximos das nações mais economicamente prósperas e com melhores índices de desenvolvimento humano do mundo.

O Brasil, no ano de 2022, voltou a cair no Índice CCC (Capacidade de Combate à Corrupção), levantamento elaborado pelo fórum AS/COA (American Society/Council of the Americas), sediado nos EUA, e pela empresa de consultoria de risco global Control Risks, que considera 15 países da América Latina. O país foi da 6ª posição em 2021 para a 10ª em 2022.

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2020, levantamento realizado pela Transparência Internacional, apontou o país na 94ª posição de um total de 180 nações e

territórios, sendo o primeiro lugar o menos corrupto. Esse obteve 38 pontos em escala de 0 a 100, em que 0 significa “muito corrupto” e 100 “muito íntegro”.

As medidas alternativas que podem ser adotadas pelo Brasil, como a instituição de um programa consolidado e formal de *Compliance*, cumpririam também como iniciativa do país em adotar a agenda ESG, que, apesar de se referir preponderantemente ao setor privado, por ser um índice que avalia as operações das principais empresas conforme os seus impactos em três eixos da sustentabilidade (o Meio Ambiente, o Social e a Governança), também pode ser aplicada ao setor público.

A avaliação da Governança no índice ESG envolve justamente práticas de gestão ligadas ao combate à corrupção e ao *Compliance*, erigidas sob a mesma base de valores pregados pelos dez Princípios do Pacto Global para o desenvolvimento sustentável integral.¹⁵²

O Brasil assumiu o compromisso de implementar a Agenda 2030 em setembro de 2015 e a observar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que fazem parte de uma resolução internacional aprovada pela Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável.

Como participante do compromisso, o Brasil (e os demais governos), além de deterem a capacidade regulatória e indutória da difusão das práticas de ESG nas empresas, também podem se organizar administrativamente para cumprir esta pauta, utilizando a Agenda 2030 e seus ODS como ferramentas prontas para e medir o avanço das políticas públicas.

É certo que se verifica no país alguns exemplos de iniciativas que tentam inserir, ainda que de maneira incipiente, a prática do *Compliance* no âmbito da Administração Pública. A Lei n.º 13.303/2016, ‘Lei das Empresas Estatais’, por exemplo, estabelece que as sociedades cuja economia é considerada mista, assim como as demais entidades sujeitas a tal legislação, são obrigadas a implementar as regras de Governança e Programas de *Compliance*. A Lei das Agências Reguladoras (Lei n.º 13.848/2019) trata da gestão, da organização, das tomadas de decisão e do controle social das agências reguladoras, citando a necessidade de adoção de práticas de gestão de risco, controle interno e programa de integridade. Todavia, muito ainda pode ser feito.

¹⁵² <https://www.pactoglobal.org.br/noticia/42>

CONCLUSÃO

Ao longo dos últimos anos e com o deflagrar de operações e forças-tarefas que direcionaram os holofotes para os mecanismos anticorrupção, a inquietação e os debates com relação às normas existentes foram apontando não apenas para a necessidade de diligência para adoção de medidas punitivas, mas também de aprimoramento dos institutos existentes, que mostravam insuficiência na garantia dos direitos individuais dos cidadãos submetidos à execução desses sistemas.

Nesse âmbito, a Lei de Improbidade Administrativa, uma das principais normas de enfrentamento à corrupção pública, teve suas disposições questionadas, em razão da amplitude que algumas interpretações conferidas aos tipos de improbidade administrativa anteriormente geravam nos processos dessa natureza, que levou a críticas ao referido sistema. As referidas críticas ventilaram até o surgimento de uma “asfixia burocrática”, com a eliminação da dose de discricionariedade do administrador público, ou do chamado “apagão de canetas” ou paralisia decisória.

Isso desaguou na publicação da Lei n.º 14.230/21, que altera o texto da Lei n.º 8.429/92 para inserir profundas transformações no texto legal. Apesar da inexistência de dúvidas quanto à necessidade de modernização da Lei vigente, para suprimento de lacunas e disposições abrangentes, os debates acerca do conteúdo da norma foram elevados.

Agentes contrários às mudanças passaram a defender que o texto possui potencial de abrandamento do combate à corrupção, em razão da retirada de condenação a título de culpa e da exigência de comprovação do dolo específico do gestor na prática do ato para sua responsabilização. Por outro lado, defensores da norma argumentaram que o novo texto delimita os desvios que podem ser enquadrados como improbidade e garante maior segurança jurídica ao agente, mitigando o abuso da persecução contra eles.

Todavia, viu-se ao longo deste trabalho que as modificações inseridas pela Lei n.º 14.230/2021 na sistemática punitiva da improbidade administrativa, especialmente sob a perspectiva da retirada da previsão de condenação a título de culpa, não representam um retrocesso no que tange ao combate à corrupção, mas, pelo contrário, caminham para maior regulação e delimitação da persecução cível por ato de improbidade — a qual impõe grave caráter sancionatório aos investigados —, garantindo um sistema persecutório proporcional e adequado.

As alterações na LIA forneceram, em verdade, parâmetros objetivos para definição dos caminhos de sua interpretação, evitando-se divergências exorbitantes e garantindo maior segurança jurídica ao jurisdicionado, principalmente por sua expressa inserção no âmbito do Direito Sancionador, que direciona a ela uma série de balizas, princípios e valores para sua interpretação.

Os pressupostos do Direito Sancionador atribuídos à LIA reforçam mecanismos jurídicos voltados à proteção da liberdade individual do cidadão e de uma plêiade de direitos fundamentais em suas dimensões subjetiva e objetiva. Proporciona-se maior segurança jurídica à Lei de Improbidade Administrativa, na medida em que conceitos abertos terão um caminho mais restrito para serem interpretados (como no Direito Penal), evitando-se posicionamentos muito divergentes e sem um parâmetro uniforme de aplicação — o que é inaceitável ao se tratar de matéria que possui sanções tão graves quanto aquelas dispostas no Diploma Penal.

E ressalta-se que o intuito da norma é atuar no combate à corrupção, à desonestidade pública, à conduta reprovável, imbuída de má-fé, do agente público e do particular que concorreu para o ato. A improbidade é a ilegalidade qualificada pela má-fé e que o objetivo da legislação é o de punir, exclusivamente, o agente corrupto e desleal e não o incompetente ou o inábil.

É perceptível que o legislador buscou reforçar o entendimento amplamente aceito pela doutrina e jurisprudências pátrias: não se pode confundir ilegalidade com improbidade, porquanto a improbidade é a ilegalidade revestida por um elemento subjetivo doloso — a má-fé e a desonestidade.

E se o fim da Lei de Improbidade Administrativa é a apenação do corrupto e desonesto, não do inábil, verifica-se nas hipóteses de culpa não ser possível extrair o elemento central para atingimento da finalidade da lei, qual seja a punição daqueles que agiram imbuídos da vontade do cometimento de ato que se sabia ser ilícito.

Então, a caracterização da improbidade administrativa deve ocorrer para delitos que são imbuídos de uma carga de reprovabilidade social maior do que o mero erro administrativo. Se a improbidade administrativa é ferramenta, essencialmente, de combate à corrupção, deve-se limitar sua aplicação exclusivamente aos atos corruptos, sob risco, por um lado, de uma banalização do conceito e, de outro, de que reputações sejam permanentemente tismadas de forma desproporcional. Um sistema persecutório como da improbidade administrativa em um estado democrático de direito tem que observar o equilíbrio entre suas finalidades e a dignidade

da pessoa humana, por meio dos princípios constitucionais de liberdade, igualdade, individualização da pena e, também, da proporcionalidade.

Salienta-se não se tratar este entendimento de condescendência ou tolerância com os atos culposos, eximindo-os da responsabilização por suas condutas. Trata-se de enquadrar corretamente a conduta efetivamente praticada com o sistema adequado de responsabilização, que seja apto a reprimir eficientemente o ato ilícito praticado e reparar o dano eventualmente causado. Visa-se a tornar o sistema persecutório eficiente para, a cada espécie de ilícito, atribuir o sistema de responsabilização que mais irá se enquadrar no caso, principalmente para que se protejam direitos fundamentais.

A importância da inserção de mecanismos que garantam parâmetros objetivos e restritivos que orientam à observância da proporcionalidade e dos direitos e garantias constitucionais do indivíduo é ainda maior em um estado plural, pois, nesse, a insegurança causada pela abrangência dos conceitos e a margem para que o punitivismo ocorra de forma desproporcional se torna ainda mais perigosa no que tange à investigação e à persecução dos desvios por parte dos agentes públicos, tendo em vista que existem vários órgãos de controle e fiscalização que titularizam a persecução e almejam protagonizarem a responsabilização.

E, para comprovar as conclusões no sentido de que, para o sistema da improbidade administrativa, a retirada da previsão de condenação por culpa caminhou muito mais no sentido de fornecer segurança jurídica ao administrado que efetivamente afrouxar o combate à corrupção, realizou-se estudos de decisões proferidas em casos de condenação a título de culpa no Superior Tribunal de Justiça antes da entrada em vigor da Lei n.º 14.230/2021, a fim de identificar se de fato são expressivas as condenações antes proferidas com base nesses atos e, posteriormente, se, nestes casos, existiam mecanismos mais proporcionais (adequados, necessários e proporcionais) para a responsabilização.

No decorrer da pesquisa percebeu-se a fragilidade na fundamentação de muitas decisões no que tange à efetiva ocorrência de dolo ou culpa e por qual elemento subjetivo estava-se condenando o réu, o que acarretava insegurança jurídica aos agentes sobre os atos que configurariam o ilícito.

Percebeu-se uma gama interpretativa muito grande do que viria a ser enquadrado como culpa suficiente para ensejar a condenação e o que seria o dolo do agente na prática do ato. Além disso, não se identificou proceder nas decisões à distinção do grau de culpa para que pudesse haver a condenação.

Percebeu-se que nem o STJ nem as demais Cortes de Justiça do país conseguiram, até aqui, sedimentar um conceito de dolo e de culpa aptos a orientar a ação dos agentes públicos e das entidades privadas que com eles interagem. A jurisprudência corriqueiramente confunde institutos como culpa, dolo, má-fé, desonestidade ou outras categorias que tornam a responsabilização por improbidade um terreno pantanoso.

A despeito disso, das decisões coletadas foi possível perceber que aqueles atos em que se inferia terem sido praticados a título de culpa foram condenados de maneira desproporcional. Em todos eles visualizou-se a possibilidade de perseguição da indenização pelo dano ao erário ou maior responsabilização do agente por meio da ação de ressarcimento e da Tomada de Contas Especial, respectivamente.

Também seria possível se falar em responsabilização, a depender do caso, pela Lei Anticorrupção (no caso em que figura como réu a pessoa jurídica e os atos são elencados na norma) ou por Processo Administrativo Disciplinar (em caso de conduta ilícita funcional).

Verificou-se não estar a nova redação da LIA, sobretudo no que tange ao afastamento do tipo culposo de improbidade, acarretando afrouxamento do combate à corrupção, na medida em que os poucos casos que respeitam a esse tipo de conduta, em comparação àqueles relacionados aos atos dolosos, atrelados à possibilidade (e adequação) de serem apenados por outras vias, não repercutem expressivamente para o retrocesso no enfrentamento à corrupção. Pelo contrário, entende-se ter havido a ampliação da segurança jurídica aos agentes públicos, que poderiam ter sua eficiência comprometida em razão do medo da tomada de decisão, em um sistema cujas aberturas davam azo a condenações divergentes e sem critérios seguros.

Por tudo isso, restou a reflexão de que as controvérsias e debater deveriam girar em torno, em verdade, de um outro problema: o grande desvio de finalidade da ação de improbidade que ocorria por parte dos órgãos persecutórios. A intenção da legislação demonstrou ser, ao final, resgatar o objetivo inicial da norma, que era coibir especificamente atos de improbidade administrativa; e não aparelhar o processo de responsabilização política.

Por isso, torna-se pertinente o levantamento da indagação se não está a sociedade, movida pelo ímpeto de visualizar a coibição e a punição de atos irregulares a qualquer custo, direcionando os olhares para o alvo equivocado e deixando de realçar mecanismos que podem aumentar a eficiência da prevenção e o combate à corrupção.

Nesse ponto, visualiza-se que a aplicação de programas de *Compliance* no bojo da Administração Pública poderia auxiliar nesse desafio, abrangendo o controle prévio e posterior do ato emanado pela Administração Pública. A adoção de medidas alternativas pelo Brasil também cumpriria como iniciativa do país em adotar a agenda ESG, que, apesar de se referir preponderantemente ao setor privado, por esse ser um índice que avalia as operações das principais empresas conforme os seus impactos em três eixos da sustentabilidade (o Meio Ambiente, o Social e a Governança), também pode ser aplicada ao setor público.

BIBLIOGRAFIA

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. National Champions and Corruption: some unpleasant interventionist arithmetic. *The Economic Journal*, 1997. Disponível em: <<http://www.people.hbs.edu/rditella/papers/EJCorrInterventionism.pdf>>

AIRES, Hilton Boenos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. A corrupção política e o seu papel na formação da identidade política brasileira. 2015 (Disponível em www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0567_0609.pdf).

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais e teoria e direito público.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre a improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.

ARANTES, Rogério B; MOREIRA, Thiago M. Defensoria Pública e acesso à justiça no novo CPC. In: Didier Jr., F.; Sousa, J. A. (orgs.). *Defensoria Pública – Coleção repercussões do novo CPC*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015

ARANTES, Rogério B; MOREIRA, Thiago M. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal opinião pública, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., 2019.

ARAS, Vladimir. Rui Barbosa e o crime de hermenêutica de Mendonça Lima. Sobre a nova lei de abuso de autoridade e o retorno ao século XIX. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/rui-barbosa-e-o-crime-de-hermeneutica-de-mendonca-lima-24042017>

ARAÚJO, Francisco Fernandes de. Princípio da proporcionalidade, significado e aplicação prática.

AYRES, Carlos. FURQUIM, Carolina. *Global Investigations Review - Americas Investigations Review* 2022. (n.d.). Retrieved February 5, 2022, from <https://globalinvestigationsreview.com/review/the-investigations-review-of-the-americas/2022/article/anti-corruption-in-brazil-current-status-and-the-next-steps>

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio: *Curso de Direito Administrativo*, 32ª ed., São Paulo, Malheiros, 2015.

BARBOSA, Alessander Santos. *Improbidade Administrativa*. Edição do Kindle.

BELLI S. R.; MELVIN, M. Punitive Damages: their history, their use and their Worth in present-day society. *University of Missouri-Kansas City Law Review*, Kansas City, v. 49, n. 1. BIASON, Rita de Cássia. Vista do A corrupção na História do Brasil: sentidos e significados. (n.d.). Retrieved March 5, 2022, from https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/72/pdf_61

BINENBOJM, Gustavo, CYRINO, André. O art .28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo – RDA. Edição Especial. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018.

BRASIL. BNDES. Resumo do Relatório para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social da investigação referente a certas transações com JBS, Bertin e Eldorado.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 de agosto de 2013.

BRASIL. Lei nº. 14.230, de 25 de outubro de 2021. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 de outubro de 2021.

BRASIL. Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 de julho de 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC: 111060 MG 2019/0100673-4, Relator: Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, Data de Julgamento: 01/10/2019, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/10/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 951.389/SC, 1ª Seção, DJe 4/5/2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC: 90847 PI 2017/0273908-6, Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, Data de Julgamento: 10/04/2018, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/04/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 1.953 AgR, rel. min. RICARDO LEWANDOWSKI, P, j. 18-12-2013, DJE 34 19-2-2014).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.650/DF. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 579.951, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, voto do min. Ayres Britto, Pleno, j. 20.8.2008, DJe de 24.10.2008.

BROOKS, Robert C. *The Nature of Political Corruption*, 1909.

CÂNDIDO, Felipe Fagundes. *Abordagem teórica e prática de aspectos polêmicos da lei de improbidade administrativa*. UFMG. Belo Horizonte. 2011.

CAPEZ, Fernando. *Improbidade Administrativa – limites constitucionais*, 2ª edição, Saraiva, São Paulo, 2015.

CAPEZ, Fernando. *Limites constitucionais à lei de improbidade*. Saraiva. Edição do Kindle.

CAPPI JANINI, T.; ABREU, Luiz Rogério de. *Lei de improbidade administrativa: combate à corrupção e instrumento de concretização dos direitos fundamentais*. In *Revista DUC In Altum Cadernos de Direito* (Vol. 13).

CARVALHO. Paulo Roberto Galvão de. *Legislação Anticorrupção no mundo: Análise comparativa entre a Lei Anticorrupção Brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act Norte-Americano e o Bribery Act do Reino Unido*. Lei Anticorrupção. In: SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R. P. (Orgs.) Salvador: JusPODIVM, 2015.

CAVALCANTI, F. J.A *improbidade administrativa e a observância dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência*. Universidade Federal de Santa Catarina. Curso de pós-graduação em direito. Florianópolis. 2012.

ZANINI, Cesar, J. (2014). *Corrupção Administrativa e Mecanismos De Controle Externo: Discussão Doutrinária Principiológica*. Universidade do Vale Do Itajaí-Unival. 2014.

CHOINSKI, Alberto Hohmann. *Lei de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade*. Cascavel, abril de 2006.

CÍCERO, Marco Túlio. *Da República*. Brasília: Kiron, 2011.

COELHO, Nuno M. M. S.; IZÁ, Adriana de Oliveira. *A aplicação do princípio da insignificância no processo de improbidade administrativa*. Fundamentos constitucionais.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. *O juízo de proporcionalidade na fase de instauração de procedimentos disciplinares*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24057/o-juizo-de-proporcionalidade-na-fase-de-instauracao-de-procedimentos-disciplinares>

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. As lacunas no direito. 7a. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DOBBS, Dan B. Ending punishment in "punitive" damages: deterrence-measured remedies. *Alabama Law Review*, Tuscaloosa, v. 40, n. 3.

DOWBOR, Ladislau, 1941- A era do capital improdutivo: Por que oito famílias tem mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo. Autonomia Literária, 2017

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo. I. 2013, Thomson Reuters (legal) Limited.

FAUSTO, Boris. História Concisa do Brasil. São Paulo, Editora da Universidade São Paulo, 2006.

FERNANDES DA SILVA, M. (1999). THE POLITICAL ECONOMY OF CORRUPTION IN BRAZIL. *RAE - Revista de Administração de Empresas* . Jul./Set. 1999. v. 39.

FERNANDES, Antonio Scarance. Processo penal constitucional. Imprensa: São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.

FERREIRA, V. M. P. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. *Revista Direito GV*, 15(3). <https://doi.org/10.1590/2317-6172201937>. 2019.

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*. vol. 15. Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. 2019.

FIGUEIREDO, Marcelo. A “corrupção” e a improbidade – Uma reflexão. In PIRES, Luis Manoel Fonseca et al. *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FILHO, Augusto Martinez Perez. O Compliance na Administração Pública. Editora JH Mizuno. Edição do Kindle.

FILHO, Mario Pascarelli. A nova administração pública. DVS Editora. Edição do Kindle.

FREITAS, Daniela Bandeira de. A fragmentação administrativa do Estado: fatores determinantes, limitações e problemas jurídico-políticos. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. FAVRETO, Rogério. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de direito administrativo. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GARNER, Bryan A. Black's Law Dictionary. 9. ed. St. Paul, Minnesota: West Group, 2009.

GIACOMUZZI, J. G. (2002). A Moralidade administrativa: História de um conceito. Revista De Direito Administrativo.

Global Compliance News. Anti-Corruption in Brazil -. (n.d.). Retrieved February 5, 2022, from <https://www.globalcompliancenews.com/anti-corruption/handbook/anti-corruption-in-brazil/>

GOMES, Mariangela Gama de Magalhaes. O princípio da proporcionalidade no direito penal.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256/Rev_2014_27>

GUIMARÃES, E.. Elementos para configuração do ato de improbidade administrativa. Revista jurídica da escola superior de advocacia da OAB-PR. Maio de 2019.

HALPERN, Erick. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A retroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador e a reforma da lei de improbidade pela Lei 14.230/2021. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2021/12/lei-mais-benefica-no-direito-administrativo-sancionador-e-a-reforma-de-lei-de-improbidade.pdf>

HART, Hebert L. A. O Conceito de Direito. 2 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1994.

IKAWA, Daniela R. Hart, Dworkin e discricionariedade. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/cgdjHPhWt5DhNCFGgdKdQJG/abstract/?lang=pt#>

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Forense. Edição do Kindle.

KANAYAMA, Ricardo A. MPROBIDADE POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: um diagnóstico da fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. EDSP. FGV. SÃO PAULO. 2020.

KEETON, William Page (Ed.). Prosser and Keeton on the Law of Torts. 5. ed. St. Paul: West Group, 1984.

KORSGAARD, Christine M. The constitution of agency: essays on practical reason and moral psychology. New York: Oxford University Press, 2008.

KOZIOL, Helmut; WILCOX, Vanessa (Ed.). Punitive damages: Common Law and Civil Law perspectives. Mörlenbach: Springer Wien New York, 2009.

Lacerda, B., & Fernandes, B. (n.d.). PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LACUNA AXIOLÓGICA DO ARTIGO 20 DA LEI 8.429/1992 CONSTITUTIONAL PROTECTION TO THE ADMINISTRATIVE MORALITY PRINCIPLE AND THE AXIOLOGICAL GAP IN LAW 8.429/92. 20(2), 101–122. Retrieved April 11, 2022, from www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas

LAZZARINI, Sérgio G. Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LONG, John D. Punitive damages: an unsettled doctrine. Drake Law Review, Des Moines, v. 25, 1976.

LOPES, José Reinaldo Lima. Raciocínio jurídico e economia. Revista de Direito Público da Economia, ano 2, n. 8, 2004.

LOPREATO, Francisco Luiz. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf>.

MARTINI, G. (2021). Procedural and judicial guarantees against the punitive power of public bodies. Global Jurist, 21(1), 211–246. <https://doi.org/10.1515/GJ-2020-0030/HTML>

MAZUMDAR, Surajit. Crony Capitalism: Caricature or Category? Mazumdar, Surajit Institute for Studies in Industrial Development. February 2008. Disponível em <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19626/1/WP0802.pdf>

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 44ª Edição. Editora Juspodivm. São Paulo, 2020.

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

MENEZES BRITO, R., & Horizonte, B. Ato Doloso de Improbidade Administrativa: qual é a via processual determinada pela ordem jurídico-constitucional para persecução do ressarcimento ao erário? Universidade Federal De Minas Gerais. 2021.

MOREIRA NETO, Floriano de Azevedo, FREITAS, Rafael Vêras de. Comentários à Lei nº13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Forum, 2020. l. 3831.

MURAMATSU, Roberta; WACHOWICZ Orlandi, Karolina. Interpretando a Corrupção de Governo no Brasil do Século XXI: resultado não-intencional do alto compadrio e pouca liberdade econômica? São Paulo. 2017.

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

NETTO, Alamiro Velludo. Salvador. Em Dolo e culpa na corrupção política: improbidade e imputação subjetiva/ Fernando Gaspar Neisser.– Belo Horizonte : Fórum, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade Administrativa. Forense. Edição do Kindle.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Forense. Edição do Kindle.

NUCCI, Guilherme Souza. Manual de Direito Penal. Ed. Forense. 16ª ed. Rio de Janeiro, 2020,

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In PIRES, Luis Manoel Fonseca et al. Corrupção, ética e moralidade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OCDE. Update on tax legislation on the tax treatment of bribes to foreign public officials in countries parties to the OECD Anti-Bribery Convention. 2011.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. A dúvida jurídica razoável e a cindibilidade dos efeitos jurídicos; Publicador: Brasília: Senado Federal; Data de publicação: 05/03/2018

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. O juízo de proporcionalidade na fase de instauração de procedimentos disciplinares. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24057/o-juizo-de-proporcionalidade-na-fase-de-instauracao-de-procedimentos-disciplinares>

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. Thomson Reuters – Revista dos tribunais. 6ª edição, 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência. Edição do Kindle.

OWEN, David G. A punitive damages overview: functions, problems and reform. Villanova Law Review, Radnor Township, v. 39, 1994.

PACELLI, Eugênio; CALLEGARI, André. Manual de Direito Penal: Parte Geral. São Paulo: Atlas, 2016.

PACHECO ALVES, ROGERIO. Improbidade administrativa. Saraiva. Edição do Kindle.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público. São Paulo: Atlas, 1997.

PEIXOTO, Geovane De Mori. Segurança jurídica e a tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios. Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2016

PEREIRA FERREIRA, V. M. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. *Revista Direito GV*, 15(3). 2019. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201937>

PEREIRA PINHEIRO, I. O Princípio da Moralidade Administrativa na Prevenção e Repressão à Corrupção: A Atualidade do contraponto filosófico entre Maquiavel e Erasmo de ROTTERDAM 1. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*.

PINHEIRO, Jorge Emicles Paes Barreto. A improbidade administrativa como instituto jurídico político de combate à corrupção e a matiz decisional dos juízos de direito da comarca de Crato-CE nos casos de combate às patologias corruptivas: a construção de políticas públicas de combate efetivo à corrupção. USCS. Santa Cruz do Sul. 2017.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REZEK NETO, Chade. O princípio da proporcionalidade no estado democrático de direito. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

ROCHA, Porto H.. EBERHARDT, M. (n.d.). A possível banalização da lei de improbidade administrativa. Retrieved February 5, 2022, from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm

ROMEIRO, Adriana. Corrupção e Poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2017.

SALLUM, JR. Brasília. O Impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise. São Paulo: Editora 34, 2015; Figueiredo, L. Morcegos Negros. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Fernando. A esfinge do Direito Administrativo Sancionador. (n.d.). Retrieved February 5, 2022, from <https://www.conjur.com.br/2022-jan-11/fernando-santos-esfinge-direito-administrativo-sancionador>

SANTOS, Luiz Fernando de Freitas. A tipicidade no direito administrativo sancionador: Balada de La Justicia y La Ley in OSÓRIO, Fábio Medina (coord.). Direito sancionador: sistema financeiro nacional. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. Edição do Kindle.

SARMENTO, George. Improbidade Administrativa. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SEBOK, Anthony J. Punitive damages in the United States.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005, P. 138.

SOTERO, Paulo. Brazilians Rise Against Corruption | Wilson Center. (n.d.). Retrieved February 5, 2022, from <https://www.wilsoncenter.org/article/brazilians-rise-against-corruption>

STRECK, Lênio Luiz. Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: Dilemas da crise do direito.

TAVARES, André Ramos Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

VIANA, E. Observações sobre o princípio da legalidade. *Revista Científica Do CPJM*, 1(02), 96 –125. <https://rcpjm.cpjm.uerj.br/revista/article/view/36>

VIEIRA, Judivan J. *Perspectiva Histórica da Corrupção: Livro I*. Brasília: Thesaurus, 2014.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

ZAVASKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7^a ed. São Paulo: RT, 2017.