

ORGANIZADORES
GALTÊNIO DA CRUZ PAULINO
JOÃO PAULO SANTOS SCHOUCAIR
MARCELO MALHEIROS CERQUEIRA
OCTAHYDES BALLAN JUNIOR

Comentários à LEI DE **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Interpretação constitucional em consonância
com a eficácia jurídica e social

2ª edição
Revista, atualizada e ampliada

2024

 EDITORA
JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO V

DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

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

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.

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

§ 1º (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

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

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

§ 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 ao erário ou como enriquecimento ilícito. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

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

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

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

§ 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 empresarial ao longo do processo. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

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

Art. 17. Ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADIN 7043)*

§ 1º (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 2º (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 3º (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 4º (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

§ 6º A petição inicial observará o seguinte: *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

I – deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

§ 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) *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021), (Vide ADIN 7043)*

§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de 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. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

§ 8º (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 9º (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 9º-A Da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação caberá agravo de instrumento. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 10. (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 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. *(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)*

§ 10-B. Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz: *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

I – procederá ao julgamento conforme o estado do processo, observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

II – poderá desmembrar o litisconsórcio, com vistas a otimizar a instrução processual. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

§ 10-E. Proferida a decisão referida no § 10-C deste artigo, as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

II – condenar o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 11. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente. *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 12. (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 13. (Revogado). *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 14. Sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)* *(Vide ADIN 7042)* *(Vide ADIN 7043)*

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

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que

estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 17. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa: *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

I – a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

IV – o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

§ 21. Das decisões interlocutórias caberá agravo de instrumento, inclusive da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 7º Em caso de descumprimento do acordo a 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. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Art. 17-C. Asentença 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): *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

I – indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

II – considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

IV – considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

c) a extensão do dano causado; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

d) o proveito patrimonial obtido pelo agente; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

g) os antecedentes do agente; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

V – considerar na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente; *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

VII – indicar, na apuração da ofensa a princípios, critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Art. 17-D. Ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e

social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

Art. 18. Asentença 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 ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito. *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

§ 3º Para fins de apuração do valor do ressarcimento, deverão ser descontados os serviços efetivamente prestados. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

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

II – no caso de prática de novos atos ilícitos pelo mesmo sujeito, o juiz somará as sanções. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

PARTE I

Bruno Pinto e Silva⁴

Fabício José da Fonseca Pinto⁵

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, modificou, substancialmente, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Ainda que se levantem vozes a defender as mudanças significativas impostas pela novel legislação, não pairam dúvidas que o saldo final foi um duro golpe no combate à corrupção no Brasil.

Nesse sentido, o legislador ordinário, sob o argumento fátuo de controlar os excessos praticados por membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, demonstrou a sanha por meio do enfraquecimento de um dos instrumentos – Lei de Improbidade Administrativa – integrante do microsistema normativo de combate à corrupção, o qual foi posto à disposição da sociedade para impedir a malversação dos recursos pertencentes ao erário.

O resultado desse comportamento legislativo foi o enfraquecimento da proteção de direitos fundamentais. Sempre pertinente e atual, Norberto Bobbio já apontara que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas de protegê-los”⁶.

4. Mestrando em Direitos Fundamentais e Justiça pela Universidade Federal da Bahia. Especialista em Direito Constitucional pelo IDP (Brasília), LLM em Controle e Combate à Corrupção pelo IDP (Brasília) e Pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Bacharel em Direito pela Universidade Cândido Mendes – Centro/RJ. Promotor de Justiça do Estado da Bahia e Ex-Membro Auxiliar do Gabinete do Procurador-Geral da República na Assessoria Criminal junto ao Superior Tribunal de Justiça. Ex-integrante do Grupo Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO/MPBA. Ex-Membro do Ministério Público de Mato Grosso.
5. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Bacharel em Direito pela Universidade Braz Cubas. Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais e Membro Auxiliar do Gabinete do Procurador-Geral da República na Assessoria Criminal junto ao Superior Tribunal de Justiça. Ex-Coordenador Estadual do Grupo Especial de Combate às Organizações Criminosas – GAECO; Ex-integrante do Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público – GEPP; Ex-Coordenador Regional de Defesa da Ordem Econômica e Tributária – CROET/Contagem.
6. Em outro excerto de sua obra Norberto Bobbio disse que: “Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar

Com o enfoque na proteção eficaz dos direitos fundamentais, este trabalho analisará as principais modificações trazidas pela “nova lei de improbidade administrativa” relativas ao capítulo V, que trata do **Procedimento Administrativo e do Processo Judicial**.

No caso do combate à corrupção, a busca pela proteção eficaz os direitos fundamentais parte das seguintes premissas: i – a existência no ordenamento jurídico do direito fundamental à probidade administrativa; ii – da unidade, indivisibilidade, inter-relação e interdependência dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos econômicos sociais e culturais; iii – da aplicação do princípio da proporcionalidade, nas versões de proibição do excesso e da proibição da proteção deficiente; iv – da proibição do retrocesso social.

O art. 37, *caput*, da Constituição Federal, determina que os agentes públicos estão vinculados aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entre esses princípios constitucionais, o da legalidade deve ser interpretado em consonância com a noção de juridicidade, segundo a qual a atuação dos agentes públicos deve encontrar o fundamento de validade não apenas na lei formal, mas também na Constituição, nos direitos fundamentais, nos princípios gerais de Direito, nos valores subjacentes às normas constitucionais, enfim no Direito como um todo⁷.

Impende concluir que os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa situam-se em posição de supremacia no ordenamento jurídico. Nesse contexto, o princípio da juridicidade condensa as regras positivas, os princípios e valores constitucionais que traçam a atuação dos agentes públicos.

Como consectário da previsão no texto constitucional dos princípios vetores da atividade administrativa, o constituinte introduziu o direito à probidade administrativa como direito fundamental⁸. Esse direito fundamental está inserido na dimensão dos direitos econômicos, sociais e culturais.

das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 43 e 45).

7. Juarez Freitas esclarece que “a interpretação e a aplicação das normas administrativistas, mesmo na tradição romano-germânica, devem cingir-se ao Direito como um todo, lembrando que este é maior do que o conjunto das normas jurídicas, tanto em significado quanto em extensão” (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 60).
8. MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: improbidade administrativa, princípios normativos, inadimplemento das obrigações constitucionais**. 5.ed. São Paulo: RT, 2014, p. 60.

Segundo Pérez Luño, os direitos econômicos, sociais e culturais podem ser entendidos em sentido objetivo e subjetivo. Em sentido objetivo, como “o conjunto das normas através das quais o Estado leva a cabo sua função equilibradora das desigualdades sociais”. Em sentido subjetivo, como o direito à participação na vida social, o que implica na obrigação dos poderes públicos em concretizar prestações⁹.

Em razão do conteúdo subjetivo, os titulares dos direitos fundamentais sociais têm a faculdade de exigir do Estado o implemento das prestações indispensáveis à realização do bem estar social, o que gera o dever correlato dos poderes públicos de satisfazê-las, sob pena de serem acionados judicialmente.

Já quanto ao conteúdo objetivo, os direitos fundamentais sociais adquirem uma dimensão de validade universal, que extrapola a relação cidadão-Estado. Essa dimensão aberta faz com que os direitos fundamentais não pertençam “nem ao Direito Público, nem ao Direito Privado”¹⁰, mas que componham “a abóboda de todo o ordenamento jurídico enquanto direito constitucional de cúpula”¹¹. Outra consequência do conteúdo objetivo é a eficácia dirigente dos direitos fundamentais, ou seja, o poder de vincular e impor o cumprimento dos seus preceitos ao Estado e aos particulares.

Hesse sustenta que os direitos fundamentais são um sistema de valores, cuja “medula” radica na personalidade humana e na dignidade da pessoa. Afirma, ainda, que tal sistema de valores deve reger todas as esferas do direito, orientando a legislação, a administração e a atividade jurisdicional. Segundo o jurista alemão, esta concepção ampla dos direitos fundamentais decorre de uma noção material que compreende a dimensão jurídico-objetiva ínsita nos mesmos e que os concebe como princípios supremos do ordenamento jurídico¹².

9. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los derechos fundamentales**. 7.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1998, p. 183-187. Em sentido semelhante, José Afonso da Silva conceitua os direitos sociais como “prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (SILVA, José Afonso. Impacto da Declaração Universal dos Direitos Humanos na Constituição Brasileira de 1988. In: **Derechos Humanos y Constitución en IberoAmérica: libro-homenaje a Germán J. Bidart Campos**. Peru: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, p. 160).

10. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 541.

11. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 541.

12. HESSE, Konrad. Significado de los derechos fundamentales (Capítulo III). **Manual de derecho constitucional**. Obra coletiva: Benda, Maihofer, Vogel, Hesse e Heyde. Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 92-93.

CAPÍTULO VIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Ficam revogadas as Leis n.ºs 3.164, de 1.º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário.

Octahydes Ballan Junior¹⁵

O Capítulo VIII, último da Lei de Improbidade Administrativa, contém suas disposições finais em somente dois artigos, assim redigidos:

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Ficam revogadas as Leis n.ºs 3.164, de 1.º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário.

A Lei n.º 8.429 foi publicada no Diário Oficial da União de 3 de junho de 1992, data em que passou a vigorar, conforme disposto no art. 24. Sua principal alteração, promovida pela Lei n.º 14.230, foi publicizada em 26 de outubro de 2021, mesmo dia em que teve início a sua vigência (art. 5.º).

As Leis n.ºs 3.164/1957 e 3.502/1958 foram expressamente revogadas pela Lei de Improbidade Administrativa. A primeira continha somente 4 artigos e sujeitava a sequestro e à sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tivesse incorrido, fixando a competência do juízo cível para essas medidas e conferindo a legitimidade ativa ao Ministério Público ou a qualquer pessoa do povo.

Para fins históricos, cabe registrar que o art. 2.º da Lei n.º 3.164/1957 previa que a extinção da ação penal ou a absolvição do réu incurso nos crimes capitulados no Título XI da Parte Especial do Código Penal (crimes contra a Administração Pública) ou em outros crimes funcionais, de

15. Doutor e mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Pós-graduado em Crime Organizado, Corrupção e Terrorismo (Universidade de Salamanca/Espanha), Estado de Direito e Combate à Corrupção (ESMAT), Direitos Humanos (Universidade Pablo de Olavide, Sevilha/Espanha), Direito Processual Civil (PUC Minas) e Ciências Criminais (UNAMA). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca. Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Membro da força-tarefa de tutela do patrimônio público do MPTO. Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público (2015/2016 e 2017/2018). Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPTO (2019/2020). Membro auxiliar do Procurador-Geral da República na Assessoria Jurídica Criminal no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal (2020/Atual). Professor do Centro Universitário Católica do Tocantins (Unicatólica) e da Escola da Magistratura do Paraná (Emap).

que resultasse locupletamento ilícito, não excluía a incorporação à Fazenda Pública dos bens de aquisição ilegítima, ressalvado o direito de terceiros de boa-fé.

Curiosamente, em 2021 o legislador estabeleceu, no art. 21, § 4º, da LIA, que a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação por improbidade administrativa, *havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Código de Processo Penal*, num elástico desmedido da comunicação das instâncias penal e civil.

O art. 21, § 4º, da LIA teve sua eficácia suspensa em razão de medida cautelar deferida pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI nº 7.236/DF, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

Compreendeu-se que o art. 37, § 4º, da Constituição Federal consagra a independência de instâncias, a exigir “tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa”¹⁶.

A literatura jurídica tem criticado fortemente essa ilimitada comunicação de instâncias, confira-se:

O § 4º do art. 21, de outro lado, padece de inconstitucionalidade manifesta. A disposição estabelece que a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação de improbidade. Havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos na lei processual penal (art. 386, CPP). Ora, o § 4º do art. 37 da Carta Federal assegura expressamente a autonomia do sistema de responsabilização de improbidade administrativa em relação à esfera do direito sancionador penal, ao estabelecer que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Como já destacado, à exceção da sentença penal absolutória, que faz coisa julgada no cível quando reconhecida a inexistência material do fato típico ou excluía sua autoria (incisos II e V do art. 386 do CPP c.c. art. 935 do CC), as demais hipóteses de absolvição enumeradas na lei processual penal (ausência de prova de ter o réu concorrido para a infração,

16. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Brasília. Julgado em 27 dez. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2023.

insuficiência de provas etc.) não podem impedir o trânsito da ação de improbidade nem sua ignição.

A disposição é inconstitucional por violar a independência do sistema de responsabilização de improbidade administrativa assegurado no § 4º do art. 37 da Carta Federal.

Tanto não bastasse, a comunicabilidade automática das hipóteses de absolvição previstas no art. 386 do CPP à instância da improbidade administrativa, com exceção daquelas previstas nos incisos II e V, também enfraquece a tutela da probidade, garantida constitucionalmente, representando violação à proibição de proteção deficiente e à proibição de retrocesso. A isenção legal viola os cânones da razoabilidade e da proporcionalidade porque, em síntese, carente de racionalidade e bom senso e de justa medida, o impedimento à deflagração de instância em face de absolvições criminais por prescrição, atipicidade, insuficiência probatória etc., revelando-se o completo excesso da normativa.¹⁷

É inegável o retrocesso promovido pelo § 4º do art. 21 da Lei de Improbidade Administrativa, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, com previsão normativa que não se encontrava nem sequer na Lei nº 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói).

O legislador parece ter olvidado que “A probidade administrativa é exigência fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro. Está inserida nos princípios constitucionais estruturantes (o Princípio do Estado de Direito e o Princípio Democrático) e não se resume à mera moralidade administrativa”, como bem leciona Gregório Assagra de Almeida¹⁸.

Por seu turno, a Lei nº 3.502/1958, conhecida como Lei Bilac Pinto, objetivava regular o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Seu art. 1º dispunha que o servidor público, ou o dirigente, ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiasse de enriquecimento ilícito ficava sujeito ao sequestro e à perda dos respectivos bens ou valores.

Para esse fim, o art. 2º definia o que se entendia por enriquecimento ilícito: a) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em leis, regulamentos, estatutos ou em normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio da Administração direta ou indireta; b) a doação de valores ou bens do patrimônio

17. MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 298-299.

18. ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 452.

da Administração direta ou indireta a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a esse respeito; c) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente; d) a percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente superior ao corrente no mercado ou ao seu valor real; e) a obtenção de vantagem econômica por meio da aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real; f) a utilização em obras ou serviços de natureza privada de veículos máquinas e materiais de qualquer natureza de propriedade da União, Estado, Município, entidade autárquica, sociedade de economia mista, fundação de direito público, empresa incorporada ao patrimônio da União ou entidade que receba e aplique contribuições para-fiscais e, bem assim, a dos serviços de servidores públicos, ou de empregados e operários de qualquer dessas entidades.

Relevante destacar que a questão da (ir)retroatividade das normas do sistema sancionatório já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal, chamado a decidir a respeito da possibilidade de aplicação retroativa da Lei nº 8.429/1992 em razão da revogação das Lei nºs 3.164/1957 e 3.502/1958. Na ocasião, assentou-se:

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. IR-RETROATIVIDADE.

1. A Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) não se aplica aos atos praticados antes de sua vigência. Permanece, porém, a possibilidade de ressarcimento ao erário, iniciada com o Decreto 20.910/1932 e Decreto-Lei Federal 3.240/1941; e garantida pela Lei 3.164/1957 (Lei Pitombo--Godói), Lei 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), Lei 4.717/1965 (Ação Popular), Lei 7.347/1985 (Ação Civil Pública), Decreto-Lei 2.300/1986 e Código Civil.

2. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final).

(ARE 1.197.667 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08-09-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020)¹⁹

Vê-se que a punição era bastante tímida, limitada que estava ao sequestro e à perda dos bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio do servidor público. A Lei nº 8.429/1992 representou um grande avanço na defesa do patrimônio público, da probidade e da moralidade administrativa. Após quase três décadas de vigência, a Lei de Improbidade Administrativa poderia ser discutida e aperfeiçoada em alguns de seus pontos, mas por certo a Lei nº 14.230/2021 promoveu alterações tão profundas que não só desfiguraram o texto original como tornaram extremamente difícil a persecução do ato ímprobo, retrocedendo na tutela dos interesses da sociedade.

19. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.197.667/RJ**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Agravante: Luiz Quattroni Filho. Agravada: União. Brasília. Julgado em 8 set. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753838837>. Acesso em: 29 nov. 2023.

● REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.197.667/RJ**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Agravante: Luiz Quattroni Filho. Agravada: União. Brasília. Julgado em 8 set. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753838837>. Acesso em: 29 nov. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Brasília. Julgado em 27 dez. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2023.
- MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Juspodivm, 2023.