

**DIOGO ESTEVES PEREIRA**  
**MAXIMILIANO CARVALHO**

**Teses**  
**Defensivas**

**IMPROBIDADE**  
**ADMINISTRATIVA**

**Com +** de 200 julgados.

**Com +** de 15 Súmulas.

**Com +** de 300 teses jurídicas defensivas.

**2024**

#### 30.1. NULIDADE POR AUSÊNCIA DE CITAÇÃO

**TESE 1:** É nulo o processo com ausência da citação do réu em sede de improbidade administrativa.

**TESE 2:** O peticionamento nos autos por advogado destituído de poderes para receber citação, no processo de improbidade administrativa, não supre a falta de citação do réu.

A citação do réu na ação de improbidade administrativa está prevista no § 7º, do art. 17, da LIA, que estabelece que se a petição inicial estiver em forma, o juiz autuá-la e ordenará a citação dos requeridos.

No processo judicial a citação do réu é o primeiro ato com vistas a garantir a ampla defesa e o contraditório, garantias constitucionais estabelecidas no inciso LV, do art. 5º, da Constituição, sendo assim, diante da sua ausência, o magistrado não garantirá o direito de defesa e de contraditar do requerido.

Quanto à possibilidade de recebimento de citação por parte do patrono do feito, o art. 105 do CPC, prevê o seguinte:

Art. 105. A procuração geral para o foro, outorgada por instrumento público ou particular assinado pela parte, habilita o advogado a praticar todos os atos do processo, **exceto receber citação**, confessar, reconhecer a procedência do pedido, transigir, desistir, renunciar ao direito sobre o qual se funda a ação, receber, dar quitação, firmar compromisso e assinar declaração de hipossuficiência econômica, **que devem constar de cláusula específica.** (destacamos)

Nesse rumo, nos termos do mencionado dispositivo legal, a procuração geral para o foro não concede poderes para que o patrono receba citação. Ainda, segundo a norma, é possível que o Advogado receba a citação, desde que no instrumento contenha cláusula específica outorgando poderes para tanto.

Acerca da nulidade por ausência de citação e do peticionamento no feito por Advogado com procuração sem poderes específicos para receber citação, o TJMA já decidiu:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PORATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO. COMPARECIMENTO ESPONTÂNEO DOS RÉUS. NÃO CARACTERIZADO. FALTA DE HABILITAÇÃO DO ADVOGADO PARA ACESSO AS PEÇAS PROCESSUAIS. DECISÃO QUE DECRETOU A REVELIA CASSADA. AGRAVO PROVIDO. 1) Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, “*Em regra, o peticionamento nos autos por advogado destituído de poderes especiais para receber citação não configura comparecimento espontâneo apto a suprir tal necessidade. Precedentes: (...) É que, na forma da orientação pacificada, se configura o comparecimento espontâneo do réu com: a) a juntada de procuração com poderes especiais, desde que possível o acesso aos autos do processo; (...). Mas, não perfaz tal comparecimento espontâneo: a) o peticionamento nos autos por advogado destituído de poderes especiais para receber a citação e sem a apresentação de defesa*”; 2) No caso dos autos, nada obstante o comparecimento espontâneo dos réus, além da ausência de procuração com poderes especiais para receber a citação, o advogado não foi devidamente habilitado nos autos, restringindo o acesso as peças processuais, motivo pelo qual não há como exigir que ele apresentasse a contestação a contar de seu comparecimento no processo, se não tinha ocorrido, ainda, a habilitação do patrono a possibilitar pleno acesso as peças processuais; 3) A citação válida é essencial à instauração da relação jurídico-processual e aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (devido processo legal). Logo, a inobservância aos requisitos legais para seu aperfeiçoamento enseja nulidade absoluta, razão pela qual a decisão que decretou a revelia dos réus deve ser cassada; 4) Agravo conhecido e provido.<sup>1</sup> (destacamos)

1. BRASIL. Tribunal de Justiça do Amapá - TJAP. AGRAVO DE INSTRUMENTO. Processo Nº 0005197-72.2023.8.03.0000, Relator Desembargador JOAO LAGES, CÂMARA ÚNICA, julgado em 11 de Setembro de 2023, publicado no DOE Nº 173 em 22 de Setembro de 2023.

Diante do exposto, a ausência de citação gera a nulidade absoluta do feito, e o peticionamento feito por Advogado sem poderes específicos para receber citação não supre a ausência da citação.

### 30.2. NULIDADE POR FALTA DE INTIMAÇÃO DA DEFESA PARA APRESENTAR ALEGAÇÕES FINAIS

**TESE:** É nulo por cerceamento de defesa a ausência da oportunidade para a defesa apresentar alegações finais.

Como desdobramento da garantia da ampla defesa e do contraditório, previsto no inciso LV, do art. 5º, da Constituição, o direito de defesa compreende o direito a se manifestar e contraditar em sede de alegações finais.

O TJSE já reconheceu a nulidade de processo de improbidade por falta de intimação da defesa para apresentar alegações finais:

**AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR: ALEGAÇÃO DE NULIDADE PROCESSUAL POR AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. VÍCIO RECONHECIDO. PREJUÍZO EVIDENTE. APELAÇÃO CONHECIDA E PROVIDA PARA DECRETAR A NULIDADE DO FEITO POR AUSÊNCIA DE OPORTUNIDADE PARA ALEGAÇÕES FINAIS.** 1. A preliminar lançada pelo apelante em que suscita nulidade processual diante da ausência de intimação do requerido para apresentação das alegações finais merece prosperar no caso em espécie. 2. O réu buscou diligentemente a paridade de armas na primeira oportunidade que lhe foi dada manifestar nos autos. 3. É prudente acolher a preliminar de vício processual para declarar a nulidade da sentença vergastada, e determinar a renovação dos atos processuais no 1º grau a partir da abertura de prazo para alegações finais, a processar-se com a urgência e celeridade que o caso requer. 4. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.<sup>2</sup> (destacamos)

Dessa forma, é direito da defesa de apresentar alegações finais no processo que apura ato de improbidade administrativa e caso não seja franqueada a defesa a apresentação das alegações o feito estará eivado de nulidade, devendo ser anulado conforme decisão do Tribunal de Justiça de Sergipe.

2. BRASIL. Tribunal de Justiça de Sergipe - TJSE - AC: 00033012120168250034, Relator: Diógenes Barreto, Data de Julgamento: 07/03/2023, 2ª CÂMARA CÍVEL.

### 30.3. NULIDADE DA CONDENAÇÃO

**TESE 1:** As hipóteses estabelecidas nos incisos do § 10-F, do art. 17, da LIA são exemplificativas.

**TESE 2:** É nula a sentença condenatória em sede de improbidade administrativa que condena o réu por tipo diverso daquele definido na petição inicial.

**TESE 3:** É nula a sentença condenatória em sede de improbidade administrativa sem a produção das provas tempestivamente especificadas pelo réu.

Os incisos do § 10-F, do art. 17, da LIA estabelecem hipóteses exemplificativas de sentenças nulas:

§ 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.

Dessa forma, as sentenças condenatórias que condena o réu em tipo diverso do definido na exordial, ou seja, uma sentença *extra petita*, é nula, também é nula a sentença condenatória quando proferida sem a produção de provas solicitadas pelo requerido tempestivamente especificadas, por afronta ao direito a ampla defesa, inciso LV, do art. 5º, da Constituição.

Na mesma linha do citado inciso I, do § 10-F, do art. 17, da LIA, o art. 141 do CPC veda que seja proferida sentença *extra petita*, nos seguintes termos: “O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.” Nesse rumo, a norma veio para reafirmar e não deixar dúvidas no sentido de que a sentença *extra petita* em sede de improbidade administrativa é nula.

Quanto a natureza exemplificativa dos incisos, do § 10-F, do art. 17, da LIA, vale anotar que possui outras hipóteses de nulidade da sentença condenatória em sede de improbidade, ou seja, o dispositivo não exauriu as hipóteses, sendo, portanto, uma norma exemplificativa.

A respeito da nulidade de sentença condenatória *extra petita* e sem a produção de provas requeridas pelo réu, o TJMG já decidiu:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA PORATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - NULIDADE DA SENTENÇA - PRELIMINAR ACOLHIDA - CAUSA MADURA - APLICABILIDADE. 1. **De acordo com**

**a norma contida no art. 17, §10-F, I, da Lei n.º 8.429/92, incluído pela Lei n.º 14.230/21, será nula a decisão de mérito da ação de improbidade administrativa que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial, o que é a hipótese dos autos.** 2. Com fulcro na teoria da causa madura, bem como na nova redação do art. 17, §11, da Lei n.º 8.429/92, segundo a qual, “em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente”, o feito poderá ser julgado por este Tribunal, sem que isso configure supressão de instância.

MÉRITO - EX-PREFEITO DE PEDRO LEOPOLDO - NOMEAÇÃO DE SERVIDORES EM CARGOS COMISSIONADOS - SERVIÇOS PRESTADOS - ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N.º 14.230/2021 - TEMA N.º 1199 DO STF - DOLO ESPECÍFICO NÃO COMPROVADO - ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - SENTENÇA REFORMADA - RECURSO PROVIDO. 3. Conforme entendimento fixado pelo STF no julgamento do Tema n.º 1.199 (ARE n.º 843.989), sob a ótica da repercussão geral, a Lei n.º 14.230/21 se aplica “aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior”, o que é a hipótese dos autos. 4. Em que pese a irregularidade das admissões ter restado evidenciada no decorrer do processo, na medida em que os servidores nomeados pelo réu não desempenhavam as funções dos cargos comissionados ocupados, fato é que não foi comprovado o dolo específico do agente em relação às nomeações realizadas, elemento essencial à caracterização do ato ímprobo. 5. Uma vez constatado que a condenação embasada no dolo genérico não prospera, e, à míngua de prova, por meio de elementos absolutamente convincentes, no sentido de que o réu tenha agido com dolo específico, má-fé ou intenção fraudulenta, a improcedência do pedido inicial é medida que se impõe, eis que não configurado ato ímprobo no contexto na novel legislação.<sup>3</sup> (destacamos)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INDEFERIMENTO DE PROVA TESTEMUNHAL E PERICIAL - DESNECESSIDADE - JUIZ COMO DESTINATÁRIO DA PROVA - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AOS RECORRENTES - DECISÃO MANTIDA. I - Pode o magistrado, enquanto destinatário da prova, proceder à discricionária rejeição daquelas que repute impertinentes ou protelatórias, fulcrando-se no disposto no art. 370, p. único, CPC; pode também, entendendo estar o processo apto a ser julgado, dispensar a dilação probatória, proferindo de plano a sua sentença, nas hipóteses preceituadas pelo art. 355 do CPC. II - Ausente qualquer nulidade ou violação ao direito de defesa no indeferimento

3. BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG - Apelação Cível 1.0210.11.007683-8/006, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 06/03/2024, publicação da súmula em 08/03/2024.

do pedido de prova testemunhal e pericial no bojo de ação civil pública de improbidade administrativa, não havendo demonstração de imprescindibilidade destas provas em face daquelas documentais já produzidas. III - **Considerando que o art. 17, § 10-F, II da LIA reconhece como nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que condenar o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas**, não há qualquer prejuízo aos recorrentes no prosseguimento do feito da forma como se encontra.<sup>4</sup> (destacamos)

APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RESPONSABILIDADE PORATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ENQUADRAMENTO DE SERVIDORES - CARGOS DE CARREIRAS DISTINTAS - PEDIDO DE PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL - REQUERIMENTO TEMPESTIVO - AUSÊNCIA DE INDEFERIMENTO JUSTIFICADO - JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE SEM FUNDAMENTAÇÃO - DIREITO DE PRODUÇÃO DE PROVA DAS PARTES - ART. 17 DA LEI N. 14.230/2021 - RECURSOS PROVIDOS - SENTENÇA ANULADA.

1- A preliminar do recurso diz respeito tão somente ao objeto do juízo de admissibilidade do recurso; enquanto o mérito do recurso corresponde à pretensão recursal, seja ela de invalidação, reforma ou, em se tratando de embargos de declaração, de integração ou esclarecimento.

2. A prova testemunhal é, em regra, admissível, caso não disponha a lei de modo diverso (CPC, art. 442), de forma que será indeferida apenas quando os fatos já estiverem “provados por documento ou confissão da parte” ou fatos “que só por documento ou por exame pericial puderem ser provados” (CPC, artigo 443, I e II).

**3. A decisão de mérito proferida na ação de improbidade administrativa que condene o réu sem a produção de provas por ele tempestivamente requerida será nula (art. 17 da Lei n. 14.230/2021).**

4. Evidenciada a necessidade de produção da prova requerida tempestivamente para o adequado desfecho do processo, deve ser reformada a decisão.

5. Recursos providos.<sup>5</sup> (destacamos)

4. BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG - Apelação Cível 1.0687.12.002715-0/011, Relator(a): Des.(a) Maria Inês Souza, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/09/2023, publicação da súmula em 27/09/2023.

5. BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG - Apelação Cível 1.0687.12.002715-0/011, Relator(a): Des.(a) Maria Inês Souza, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/09/2023, publicação da súmula em 27/09/2023.

Assim, as hipóteses exemplificativas de nulidade de sentença condenatória de improbidade administrativa nos casos de condenação de réu por tipo diverso daquele definido na exordial ou sem a produção das provas tempestivamente especificadas pelo requerido.

Vale anotar que a prova de que as hipóteses narradas nos incisos do § 10-F, do art. 17, da LIA, são exemplificativas é que nos itens abaixo serão demonstradas outras hipóteses de nulidade que não estão previstas no dispositivo citado.

### 30.3.1. Por ausência de fundamentação

**TESE:** A sentença condenatória de improbidade administrativa exige fundamentação.

O inciso IX, do art. 92, da Constituição estabelece que as decisões serão fundamentadas. Na sentença condenatória de improbidade, o STJ já decidiu no sentido de que é indispensável a fundamentação:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO EXTRA PETITA. MATÉRIA DE FATO. SÚMULA 7/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO PARA A PENA APLICADA. NULIDADE.

1. A ofensa à lei federal, para ensejar recurso especial, deve ser direta, como tal considerada a que decorre de dicção contrária ao preceito normativo. Não tendo o acórdão recorrido afirmado a possibilidade de adoção, como fundamento para a condenação, de causa de fato não veiculada na inicial, inexistente controvérsia sobre a interpretação dos arts. 128 e 460 do CPC a ser dirimida por esta Corte. A investigação a respeito de ter sido invocada matéria de fato estranha à causa de pedir posta na inicial, é atividade que consiste, não em juízo sobre o conteúdo de norma federal, e sim a respeito do conteúdo da petição inicial e de sua confrontação com os fundamentos do acórdão recorrido. Trata-se de atividade estranha ao âmbito constitucional do recurso especial, vedada pela Súmula 7/STJ.

2. **Havendo, na Lei 8.492/92 (Lei de Improbidade Administrativa), a previsão de sanções que podem ser aplicadas alternativa ou cumulativamente e em dosagens variadas, é indispensável, sob pena de nulidade, que a sentença indique as razões para a aplicação de cada uma delas, levando em consideração o princípio da razoabilidade e tendo em conta “a extensão do dano causado assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente” (art. 12, parágrafo único).**

**3. Recurso especial parcialmente provido, para anular o acórdão recorrido, na parte em que aplicou penalidade ao recorrente, determinando-se que, quanto ao ponto, nova decisão seja proferida.<sup>6</sup> (destacamos)**

Nesse compasso, a fundamentação da aplicação de sanção na sentença condenatório de improbidade administrativa é medida que se impõe, em caso de sentença condenatória sem fundamentação, ela será nula por afronta ao inciso IX, do art. 92, da Constituição.

---

6. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. REsp n. 507.574/MG, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 15/9/2005, REPDJ de 08/05/2006, p. 174, DJ de 20/2/2006, p. 206.

## Capítulo 31

### DAS SANÇÕES

---

**TESE 1:** A sanção de ressarcimento ao erário somente se aplica nos casos de dano ao patrimônio público.

**TESE 2:** As condutas estabelecidas no art. 10, da LIA, exigem o dano ao patrimônio público.

**TESE 3:** O Magistrado deverá compensar possíveis sanções aplicadas em outras esferas.

**TESE 4:** A aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa está sujeita a reserva de jurisdição.

A respeito das sanções a serem aplicadas em sede de improbidade, os incisos do art. 21, da LIA, estabelecem o seguinte:

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 e às condutas previstas no art. 10 desta Lei;

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Dessa forma, para aplicação das sanções por ato de improbidade, via de regra, independe da efetiva ocorrência de dano. Tal regra possui ressalvas nos casos da penalidade de ressarcimento ao erário que somente poderá incidir se houver dano ou enriquecimento indevido, e nos tipos que causam prejuízo ao erário.

O TJAL já proveu parcialmente recurso para afastar a condenação ao ressarcimento do dano, tendo em vista o pagamento do cheque não foi descontado:

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. **AÇÃO CIVIL DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO CÍVEL INTERPOSTA PELA PARTE DEMANDADA. ALEGAÇÕES DE AUSÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DE DOLO ESPECÍFICO E DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. AFASTADAS. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO EM REPERCUSSÃO GERAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA 1.199). PAGAMENTO DE DESPESA PESSOAL COM CHEQUE DA MUNICIPALIDADE. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO, EM CONFORMIDADE COM O ART. 1º, § 2º DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA). CONDUTA QUE SE SUBSUME AO TIPO PREVISTO NO ART. 9º, XII DA LIA. PARECER DA DOUTA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA NO MESMO SENTIDO. **EXCLUSÃO, DE OFÍCIO, DA SANÇÃO DE RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO, POR FORÇA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 21, INCISO I, DA LIA. CONDENAÇÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME.** 1 - A insurgência recursal se centra na discussão acerca da suposta prática de ato de improbidade administrativa por parte do apelante, consubstanciado no fato de ter utilizado cheque da municipalidade para despesas pessoais em estabelecimento de divertimento adulto, conduta capitulada pelo Ministério Público Estadual, autor da ação, como inserto no art. 9º, inciso XII, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). 2 - Após pormenorizada análise do conteúdo coligido aos autos, em sua imbricada tramitação, que perdura desde o ano de 2009, entendo que caminhou bem o magistrado singular ao reconhecer a procedência da ação, levando a efeito o entendimento exteriorizado pela Corte Excelsa, fazendo a devida valoração acerca das provas produzidas à luz da necessidade de demonstração, na espécie, do dolo específico. 3 - No presente caso, considero que a prática de ato de improbidade administrativa foi devidamente evidenciada. A prova nos autos é conclusiva, indicando que o requerido contribuiu para a emissão do cheque nº 527.292 (fl. 17) com o propósito de quitar despesas pessoais no estabelecimento “*Amandas Night Clube Show*”, resultando em prejuízo aos cofres públicos e contrariando os princípios da moralidade e legalidade. 4 - A ação perpetrada pelo ex-prefeito foi realizada com dolo específico, nos moldes exigidos pelo art. 1º, § 2º da LIA. Quando um agente público emite um cheque proveniente da Prefeitura em benefício próprio, afasta-se a consideração de culpa, uma vez que a intenção deliberada de utilizar recursos públicos para fins pessoais evidencia a má-fé na conduta. 5 - Portanto, restando caracterizada a prática de ato improbo que se subsume, com dolo específico, ao disposto no art. 9º, XII da LIA, resta, ademais, afastar o argumento de ausência de prejuízo ao erário, notadamente diante do disposto no art. 21, I da referenciada legislação, que impõe a aplicação das sanções nela previstas independentemente de efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público. Parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça

no mesmo sentido (fls. 446/450). 6 - **Outrossim, de ofício, por força do disposto na novel redação do art. 21, I da LIA, em composição com o contexto da fundamentação aqui exposta, faz-se necessário o afastamento da sanção de ressarcimento integral do dano, uma vez não concretizado o efetivo pagamento do cheque dispensado pelo apelante. Precedente do STJ.** 7 - **Recurso conhecido e parcialmente provido. Exclusão de ofício da sanção de ressarcimento integral do dano. Manutenção dos demais termos da sentença guerreada. Unanimidade.**<sup>1</sup> (destacamos)

Nesse contexto, caso não haja lesão ao erário não há que se falar em condenação ao ressarcimento de danos ao erário.

Ainda sobre a incidência das penalidades, o § 5º, do art. 21, da LIA, prevê o seguinte:

§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei.

Assim, na improbidade administrativa o magistrado quando for estabelecer uma penalidade deverá compensar com sanções estabelecidas em outras searas, como por exemplo, no âmbito, disciplinar, civil e penal.

Acerca da aplicação das penalidades estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa, o STF possui decisão no sentido de que tal ato se submete a reserva de jurisdição, ou seja, é privativo do Poder Judiciário:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DEMISSÃO. PODER DISCIPLINAR. LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA. ATO DE IMPROBIDADE. 1. Servidor do DNER demitido por ato de improbidade administrativa e por se valer do cargo para obter proveito pessoal de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, com base no art. 11, caput, e inciso I, da Lei n. 8.429/92 e art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90. 2. A autoridade administrativa está autorizada a praticar atos discricionários apenas quando norma jurídica válida expressamente a ela atribuir essa livre atuação. Os atos administrativos que envolvem a aplicação de “conceitos indeterminados” estão sujeitos ao exame e controle do Poder Judiciário. O controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração. 3. Processo disciplinar, no qual se discutiu a ocorrência de desídia --- art. 117, inciso XV

1. BRASIL. Tribunal de Justiça de Alagoas - TJAL. Número do Processo: 0500288-41.2007.8.02.0024; Relator (a): Des. Carlos Cavalcanti de Albuquerque Filho; Comarca: Foro Colônia Leopoldina; Órgão julgador: 2ª Câmara Cível; Data do julgamento: 04/03/2024; Data de registro: 04/03/2024.

da Lei n. 8.112/90. Aplicação da penalidade, com fundamento em preceito diverso do indicado pela comissão de inquérito. A capitulação do ilícito administrativo não pode ser aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa. De outra parte, o motivo apresentado afigurou-se inválido em face das provas coligidas aos autos. 4. **Ato de improbidade: a aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8.429/92 não incumbe à Administração, eis que privativa do Poder Judiciário. Verificada a prática de atos de improbidade no âmbito administrativo, caberia representação ao Ministério Público para ajuizamento da competente ação, não a aplicação da pena de demissão.** Recurso ordinário provido.<sup>2</sup> (destacamos)

No sentido de que a suspensão dos direitos políticos não incide no processo administrativo, o Professor José Afonso da Silva nos ensina: “O problema é que não pode a suspensão ser aplicada em processo administrativo. Terá que ser em processo judicial, em que se apure improbidade (...)”<sup>3</sup>

Com isso, a aplicação das sanções em decorrência da prática de ato de improbidade administrativa, previsto na LIA, inclusive a suspensão dos direitos políticos, não incumbe a Administração Pública uma vez que está sujeito a reserva de jurisdição, ou seja, é ato privativo do Poder Judiciário.

### 31.1. DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA

**TESE 1:** No caso de litisconsórcio passivo a condenação será no limite da participação e dos benefícios diretos.

**TESE 2:** É vedado qualquer forma de condenação solidária.

Na linha do inciso XLVI, do art. 5º, da Constituição, que estabelece que a lei regulará a individualização da pena, o § 2º, do art. 17-C, da LIA, prevê o seguinte:

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

2. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. RMS 24699, Relator(a): EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 30-11-2004, DJ 01-07-2005 PP-00056 EMENT VOL-02198-02 PP-00222 RDDP n. 31, 2005, p. 237-238 LEXSTF v. 27, n. 322, 2005, p. 167-183 RTJ VOL-00195-01 PP-00064.
3. DA SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 348.

Dessa forma, a condenação por ato de improbidade administrativa quando houver litisconsórcio passivo ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos do agente. A norma veda a responsabilidade solidária.

## 31.2. DOSIMETRIA DA PENA

**TESE 1:** Na dosimetria da pena o magistrado deverá observar possíveis penalidades aplicadas em outras instâncias para possível compensação e consideração.

**TESE 2:** As penalidades estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

Inicialmente, sobre a gradação da penalidade em sede de improbidade administrativa o Ministro Alexandre de Moraes em sua obra afirma o seguinte: “A *Constituição estabelece que a forma e a gradação das sanções decorrentes de ato de improbidade administrativa serão previstas em lei (Lei nº 8.429/92).*”<sup>4</sup>

Ainda a respeito da aplicação das penalidades o Consultor Jurídico Marcelo Figueiredo afirma o seguinte:

As penas previstas na Lei 8.429/92 podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, tudo a depender da análise criteriosa e prudente dos fatos e sua interpretação constitucional e subsunção legal. A extensão do dano, o proveito patrimonial do agente(s), a gravidade da conduta e de seus antecedentes, as cominações estipuladas na lei, e a leitura aberta e construtiva dos princípios constitucionais, tudo deve ser levado em conta na análise das provas.<sup>5</sup>

Por seu turno, a Lei de Improbidade Administrativa no seu artigo 12 estabeleceu a gradação das sanções nos seguintes termos:

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:** (destacamos)

4. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 384.

5. FIGUEIREDO, Marcelo. Comentário ao art. 37, § 4º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013. p. 895.

Nesse contexto, a Constituição delegou ao legislador ordinário para estabelecer a gradação das sanções de improbidade administrativa. Assim, conforme consta no mencionado art. 12, da LIA, o legislador estabeleceu a gradação das sanções, inclusive permitindo a aplicação das penas de forma isolada ou cumulativa a depender da gravidade do fato.

No mesmo sentido da norma, o TJPR possui entendimento sumulado:

**Súmula da 4ª e 5ª Câmaras Cíveis do TJPR**

**Enunciado nº 34.** As sanções previstas na Lei Federal n.º 8.429/1992 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado dosá-las de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

**Súmula da 4ª e 5ª Câmaras Cíveis do TJPR**

**Enunciado nº 100.** O magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração.

A respeito da dosimetria da pena, é necessário destacar que o § 5º, do art. 21, da LIA, prevê o seguinte:

§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei.

No mesmo sentido, o § 3º, do art. 22, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, estabelece o seguinte:

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Nesse rumo, em sede de improbidade administrativa, na dosimetria da pena o magistrado deverá observar possíveis penalidades aplicadas em outras instâncias para compensação e consideração.

Dessa forma, conforme previsão legal, as penas estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa, poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, além de que deverá haver a compensação e consideração com possíveis sanções aplicadas em outras esferas.

### 31.3. PERDA DA FUNÇÃO

**TESE 1:** O § 1º, do art. 12, da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, trata-se de norma constitucional que regulamentou o § 4º, do art. 37, da Constituição, no sentido de estabelecer gradação quanto a penalidade da perda da função.

**TESE 2:** A penalidade de perda da função pública deve se restringir a função que o réu ocupava na época da prática do ato de improbidade administrativa.

Acerca da perda da função pública em decorrência da prática de ato de improbidade administrativa, o § 1º, do art. 12, da LIA prevê o seguinte:

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do *caput* deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.

O Ministro Alexandre de Moraes, do STF, no julgamento da Medida Cautelar da ADIN nº 7.236, deferiu parcialmente a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, com fundamento no § 3º, do art. 10, da Lei nº 9.868/1999, e no inciso V, do art. 21, do RISTF, para suspender a eficácia do § 1º, do art. 12, da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021.

Em suma, dentre as justificativas o Ministro em sua decisão asseverou que a Constituição pretendeu punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativa, e que ao estabelecer que a aplicação da sanção de perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha com o poder público no momento da prática do ato de improbidade, o art. 12, § 1º, traça uma severa restrição ao mandamento constitucional de defesa da probidade administrativa, que impõe a perda de função pública como sanção pela prática de atos ímprobos independentemente da função ocupada no momento da condenação com trânsito em julgado. Trata-se, além disso, de previsão desarrazoada, na medida em que sua incidência concreta pode eximir determinados agentes dos efeitos da sanção constitucionalmente devida simplesmente em razão da troca de função ou da eventual demora no julgamento da causa, o que pode decorrer, inclusive, do pleno e regular exercício do direito de defesa por parte do acusado.

Diferentemente da fundamentação apresentada pelo Ex. Senhor Ministro, é necessário destacar que a norma em questão em momento algum limitou a perda da função pública apenas vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha com o poder público no momento da prática do ato de improbidade.

A norma com base na proporcionalidade e razoabilidade busca analisar a gravidade da conduta do agente e autoriza o magistrado a determinar a perda da função pública nos casos dos atos de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito.

O TRF2 já decidiu no sentido de que a penalidade de perda da função pública deve se restringir àquela função que o réu ocupava, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E DANO AO ERÁRIO. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. CONDUTAS DOLOSAS CARACTERIZADAS. DOSIMETRIA. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA.

1. Apelações cíveis interpostas por dois dos réus na ação de improbidade administrativa proposta, inicialmente, pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sucedido pelo Ministério Público Federal após declínio da competência para a Justiça Federal. A sentença recorrida, proferida pelo Juízo da 2ª Vara Federal de São Gonçalo, reconheceu a prática dos atos de improbidade administrativa imputados aos réus e julgou procedente a pretensão autoral, aplicando as penalidades previstas no art. 12, incisos I e II, da Lei nº 8.429/92 a Clínica São Silvestre Ltda. (CLISSIL), Márcio Panisset, Daniel da Silva Júnior e Marcos Barreiros Fernandes.

2. Compulsando-se os autos, observa-se que o acervo probatório evidencia a existência de incontestáveis irregularidades cometidas dolosamente pelos réus, em conjunto, viabilizando que a primeira apelante CLISSIL se locupletasse ilícitamente, com a anuência dos antigos gestores públicos municipais, dentre os quais o segundo apelante Daniel da Silva Júnior, causando significativo prejuízo ao Fundo Municipal de Saúde de São Gonçalo.

3. Amparada no Termo de Acordo de Cooperação firmado entre a União (Ministério da Saúde) e instituições financeiras para proporcionar crédito aos operadores privados do SUS, a apelante CLISSIL contratou empréstimo junto ao Banco BMG, tendo este recebido 36 (trinta e seis) parcelas no valor de R\$52.958,00 (cinquenta e dois mil, novecentos e cinquenta e oito reais) do Fundo Nacional de Saúde, que descontava os respectivos valores do Fundo Municipal, que deveria, por sua vez, realizar a consignação diretamente no faturamento mensal da entidade prestadora de assistência à saúde que havia contratado o empréstimo, podendo comprometer até 30% (trinta por cento) do valor a ser recebido pelos serviços prestados.

4. Conforme apurado no Inquérito Civil nº 102/13/NSG/CID e corroborado por meio das provas produzidas nestes autos, do montante total de R\$1.906.488,00 (hum milhão, novecentos e seis mil, quatrocentos e oitenta e oito reais) creditado à instituição bancária pelo Fundo Nacional de Saúde e descontado do Fundo Municipal de Saúde de São Gonçalo, somente R\$1.165.076,00 (hum milhão,