

ORGANIZADORES
GALTIÊNIO 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

4ª edição

Revista, atualizada
e ampliada

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

§ 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 Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

§ 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 prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. *(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

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

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

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

Art. 4º *(Revogado pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Art. 5º *(Revogado pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Art. 6º *(Revogado pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Art. 7º Se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias. *(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

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

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

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

PARTE I

Marcelo Malheiros Cerqueira¹

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A PROIBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A LEI Nº 14.230/2021

Etimologicamente, probidade remonta ao latim *probus*, ou seja, aquilo que nasce do bem e, portanto, tem boa qualidade. A utilização do vocábulo para a designação de características individuais implica sua rotineira associação a uma gama de qualidades: honestidade, integridade, retidão de caráter, honradez, lealdade ou, simplesmente, bons costumes².

Para grande parte da doutrina, a conotação ordinária do termo probidade deve delimitar o seu significado jurídico. Isso acarreta a compreensão da probidade administrativa como mero desdobramento do princípio da moralidade administrativa. Consequentemente, para os adeptos desse ponto de vista, a improbidade é a imoralidade qualificada pela ocorrência de situações

-
1. Doutorando e mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Sevilha (Espanha). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Procurador da República.
 2. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 177-178.

específicas³, previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 (LIA)⁴ e em leis especiais, cuja configuração depende da demonstração da má-fé ou desonestidade⁵.

O problema da associação entre probidade e moralidade administrativa no plano jurídico consiste no fato de que a própria lei amplificou aquele conceito para além do seu significado ordinário. Basta ver que o citado art. 11 da LIA, mesmo depois das alterações efetuadas pela Lei nº 14.230/2021, qualifica como ímprobos atos específicos que atentem contra princípios da administração pública e violem os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade. Assim, na perspectiva normativa a probidade não se limita a componentes morais. Ela alcança um conteúdo jurídico mais amplo, condizente com a observância das regras e princípios que regem a atividade estatal. Probidade, nessa acepção, é um conceito que se aproxima mais da noção de juridicidade do que da honestidade⁶⁻⁷.

A compreensão dos contornos conceituais da probidade administrativa não é questão meramente acadêmica ou linguística. Desde a vigência da redação original da LIA, o tema foi responsável por algumas polêmicas com relevância prática.

Para alguns, a identificação entre probidade e honestidade implicaria a inconstitucionalidade da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa antes prevista no art. 10 da lei. Isso porque os atos de improbidade mencionados no art. 37, § 4º, da Constituição deveriam ser entendidos, estritamente, como atos de desonestidade. Sendo impossível agir de forma

3. Defendendo a noção de probidade como desdobramento do princípio da moralidade, cf.: NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 07; GAJARDONI, F. F et al. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa** [versão *on-line*]. São Paulo: RT, 2022; SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 669; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 101-115.
4. Não havendo menção expressa em contrário, os dispositivos legais citados adiante referem-se à LIA.
5. Nesse sentido, entre outros julgados do STJ: 2ª Turma, AgRg no REsp 1.500.812/SE, rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 28.5.2015; 2ª Turma, REsp 1.512.047/PE, rel. Min. Herman Benjamin, DJe 30.6.2015; 2ª Turma, AgRg no REsp 1.397.590/CE, rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 5.3.2015; 1ª Seção, REsp 1.926.832/TO, rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 24.5.2022.
6. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 182-183. Como registram os autores, a polissemia resultante da distinção entre a linguagem ordinária e a jurídica interfere no processo de comunicação e na própria veiculação dos conteúdos jurídicos das normas pertinentes. Isso explica, em grande medida, a dificuldade de estabelecer consenso sobre o conceito de probidade.
7. Em sentido similar: “[como princípios,] os da moralidade e probidade se confundem; como infração, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade, porque a lesão da moralidade constitui uma das hipóteses de atos de imoralidade definidos em lei” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 879-882).

desonesta mediante culpa, a previsão legal de improbidade culposa seria incompatível com o texto constitucional.

A Lei nº 14.230/2021 alterou o art. 10 da LIA para extirpar a forma culposa da improbidade. Essa supressão foi julgada “clara e plenamente válida” pelo STF, no Tema nº 1.199 da Repercussão Geral, “uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a graduação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, § 4º)”⁸. Em outubro de 2024, modificando a jurisprudência que havia se firmado antes da Lei nº 14.230/2021, o STF decidiu pela inconstitucionalidade da modalidade culposa da improbidade prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária (Tema nº 309 da Repercussão Geral).

De outro lado, como desdobramento lógico da concepção alargada de probidade administrativa, as hipóteses de improbidade não se limitariam a atos de desonestidade. Basta pensar no caso, não tão incomum, de agentes públicos que atuam de boa-fé no afã de buscarem benefícios à população, porém dolosa e contrariamente às normas jurídicas. Um exemplo corriqueiro é o de gestores que remanejam ilegalmente recursos de uma dotação orçamentária específica para outra (ex.: da atenção básica à saúde para a construção de uma estrada), muitas vezes não logrando êxito em concretizar o benefício almejado (ex.: a obra pública fica inacabada ou é concluída com má qualidade). Nesses casos, entendendo-se probidade como sinônimo de juridicidade, “com a devida observância do critério de proporcionalidade, será possível configurar o ato de improbidade de um agente público honesto e que, apesar do dolo de sua conduta, agiu de boa-fé”⁹.

A Lei nº 14.230/2021 teve a inequívoca pretensão de restringir as hipóteses configuradoras de improbidade administrativa. Para tanto, adotou diferentes estratégias (parte delas inconstitucionais), como a delimitação do elemento subjetivo ou a exigência de lesividade relevante. Em nenhum caso, porém, condicionou expressamente a probidade à ideia de honestidade.

Quanto ao elemento subjetivo, como já dito, a nova lei excluiu a modalidade culposa do art. 10 da LIA, acrescentando que o dolo deve ser entendido como “*a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente*” (art. 1º, § 2º). Apesar de esse dispositivo estabelecer o dolo na sua modalidade genérica, em outros preceitos foi incluída a previsão do fim de agir consistente no

8. STF, Pleno, ARE 843989, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 18.08.2022, DJe 12.12.2022 (Tema 1.199 da Repercussão Geral).

9. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 183.

atingimento de um resultado ilícito ou na obtenção de proveito ou benefício indevido (arts. 1º, § 3º, e 11, §§ 1º, 2º e 5º). Sem apresentar uma solução detalhada para o conflito normativo, o STJ vem entendendo que a nova LIA contemplou a exigência de dolo específico para a configuração dos atos de improbidade nela tipificados, devendo-se entendê-lo como “a especial intenção desonesta”¹⁰ – ou seja, como má-fé. Esse tema será analisado com mais profundidade adiante, no item 6.2 deste capítulo.

Na mesma linha restritiva, a nova LIA contemplou como excludente de ilicitude a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei baseada em jurisprudência, “*ainda que não pacificada*” e “*mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário*” (art. 1º, § 8º). A insegurança jurídica e o risco à efetividade da tutela da probidade administrativa resultantes deste dispositivo fizeram com que sua eficácia fosse suspensa por liminar do Min. Alexandre de Moraes na ADI nº 7236, em 27.12.2022.

A lei buscou restringir a possibilidade de configuração de atos ímprobos também nos aspectos objetivos. Exemplo disso consiste na (pretensa) enumeração taxativa, e não mais exemplificativa, das hipóteses de improbidade por violação de princípios (art. 11).

A mesma tendência foi seguida na parte processual do novo sistema de responsabilização por improbidade. Entre outros pontos, a lei recrudescer os requisitos necessários ao recebimento da inicial (art. 17, §§ 6º, 6º-B, 10-C e 10-D). Acrescentou, como hipóteses de nulidade da sentença, a proibição de condenação do requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial ou sem que as provas por ele tempestivamente especificadas tenham sido produzidas (art. 17, § 10-F, I e II)¹¹.

O regime prescricional, cuja regulamentação originária era sabidamente deficitária, foi modificado para pior, favorecendo a prescrição da pretensão autoral.

Primeiro, o prazo passou para oito anos a partir da data do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23, *caput*). Apesar de o prazo nominal de oito anos ser maior que o da lei originária, o seu termo *a quo* foi fixado independentemente da natureza do vínculo mantido pelo agente com o Estado e, como dito, no momento da data do fato

10. STJ, 1ª Seção, REsp 1.926.832/TO, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. em 11.05.2022, DJe 24.05.2022.

11. Sobre a inconstitucionalidade do art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, da nova LIA, por violar a máxima *iura novit curia* e o princípio da garantia à jurisdição (art. 5º, XXXV, da CR/88), cf. BARROS, Laura Mendes Amando de. A gritante antijuridicidade contida na nova Lei de Improbidade Administrativa. In: **Revista Consultor Jurídico**, 11 nov. 2021.

(ou da sua cessação, no caso de infrações permanentes), e não do término do vínculo.

Essa modificação tende a prejudicar a responsabilização de detentores de cargos eletivos como governadores e prefeitos. Tais agentes, em caso de reeleição, podem permanecer no cargo por até exatos oito anos – facilitando, assim, o encobrimento de eventuais malfeitos até que o sucessor assuma a gestão. Nessa ocasião, quando os ilícitos porventura praticados vierem à tona, já haverá transcorrido todo ou quase todo o prazo prescricional, inviabilizando que uma investigação de média a alta complexidade tenha qualquer chance de êxito.

Em segundo lugar, buscou-se manietar as investigações de atos ímprobos. Para tanto, estipulou-se na nova lei prazo de 365 dias para a conclusão do inquérito civil, prorrogável por única vez por igual período, mediante ato fundamentado a ser submetido à revisão de instância competente do órgão ministerial (art. 23, § 2º).

Uma interpretação apressada e literal do dispositivo poderia levar à imposição de prazo extremamente exíguo (quatro vezes menor que o prazo prescricional), estipulado em abstrato e de modo peremptório, à conclusão de investigações complexas sobre atos de corrupção. Além de afrontar os princípios republicano e da razoabilidade (na vertente de vedação da proteção deficiente à probidade), tal interpretação seria incongruente com a possibilidade de apuração das repercussões do mesmo fato no âmbito criminal, em que inexistia prazo semelhante¹². Por essa razão, o novo texto legal deve ser interpretado em conformidade com o ordenamento constitucional e as convenções internacionais de que o Brasil é signatário, entendendo-se o prazo para desfecho do inquérito civil como impróprio¹³.

Terceiro, a nova lei previu a interrupção da prescrição a partir do ajuizamento da ação de improbidade ou pela publicação de decisões condenatórias ou confirmatórias da condenação (art. 23, § 4º). Contudo, estabeleceu que, “*interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo*” (art. 23, § 5º).

12. Sobre o tema, ainda na época em que o texto da Lei nº 14.230/2021 estava sob discussão na Câmara dos Deputados, cf. CERQUEIRA, Marcelo Malheiros; GUALTIERI, Lucas de Moraes. Os retrocessos do PL nº 10.887/2018: uma análise crítica dos riscos de impunidade na responsabilização cível por atos de improbidade administrativa. In: **Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade**, ANPR, 02 ago. 2021.

13. Nesse sentido, cf. JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, capítulo VII, item 8.4; HOLANDA JR., André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 695.

Mais uma vez, a norma sinaliza flagrantes inconstitucionalidades, por desconsiderar o interesse público na concretização do princípio republicano e na proteção da probidade. A uma, por não guardar qualquer correlação com eventual inércia do órgão responsável pelo ajuizamento da ação; a duas, por também desconsiderar a complexidade da matéria versada em ações de improbidade e a realidade do Judiciário brasileiro, sabidamente assoberbado com milhares de demandas; a três, por permitir que o próprio réu, mediante a adoção de variados expedientes protelatórios, a exemplo da interposição de uma pluralidade de recursos cabíveis, prolongue o curso de tais ações para além do prazo prescricional intercorrente¹⁴.

O despautério se torna ainda mais nítido quando se mira o regime da prescrição retroativa e superveniente do Direito Penal (art. 110, *caput* e § 1º, do CP). Naquela instância, os diferentes prazos prescricionais são estipulados *em proporção* à pena aplicada, variando de três a vinte anos (art. 109 do CP); no sistema da improbidade, o prazo de prescrição intercorrente é fixado em quatro anos independentemente dos atos de improbidade praticados e das sanções aplicadas.

Em 23.9.2025, no âmbito da ADI nº 7236, o Min. Alexandre de Moraes suspendeu liminarmente a eficácia da expressão “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo”, contida no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/2021. Na decisão, o ministro afirmou que os marcos interruptivos da prescrição da nova legislação “não contemplam a decisão de improcedência em primeiro grau de jurisdição, não traduzem qualquer desídia por parte do autor e terminam por desencadear um exíguo prazo de quatro anos para que a ação de improbidade seja concluída ou que seja atingido um novo ponto de interrupção do prazo prescricional”. Essas circunstâncias, acrescentou, fragilizam o sistema de responsabilização por improbidade e comprometem a sua efetividade, “na medida em que não haveria tempo hábil para as sentenças absolutórias serem revistas pelos tribunais”.

O ministro ressaltou ainda que a exiguidade do prazo contraria a realidade do Judiciário brasileiro – em que processos de improbidade duram, em média, mais de quatro anos por instância – e poderia levar à prescrição de milhares de ações em curso, segundo dados dos Ministérios Públicos estaduais. Destacou também que o modelo de prescrição reduzida diverge das regras gerais do Código Civil e do Código Penal, bem como dos parâmetros internacionais de combate à corrupção, que recomendam prazos amplos e

14. Tiago do Carmo Martins também critica a exiguidade do prazo da prescrição intercorrente, concluindo, com amparo no voto do Ministro Alexandre de Moraes no ARE 843.989 (Tema nº 1.199 da Repercussão Geral), pela necessidade de inércia injustificada do autor como pressuposto à fluência do referido prazo (MARTINS, Tiago do Carmo. **Improbidade administrativa**: análise da Lei 8.429/92 à luz da doutrina e da jurisprudência. 2. ed. Curitiba: Alteridade, 2023, p. 296-299).

adequados. Diante desse quadro, concluiu pela necessidade de suspender a norma até o julgamento final da ação, a fim de preservar a tutela constitucional da probidade administrativa.

Esses e outros pontos da nova lei serão analisados com mais detalhes ao longo desta obra, nas perspectivas acadêmicas de cada um dos seus coautores. Por ora, cumpre pontuar que se trata de alterações legislativas efetuadas sob o pretexto de que seria necessário “modernizar” a tutela da probidade. Isso dependeria da “*criação de um ambiente dotado de previsibilidade e segurança jurídica [...], hoje ameaçado por um certo sentido inquisitorial dado às ações de improbidade*”¹⁵. Assim, para limitar o exercício indevido do poder punitivo estatal no âmbito do sistema de improbidade, o legislador adotou como diretriz o núcleo principiológico derivado do Direito Administrativo Sancionador (art. 1º, § 4º).

Não se questiona que havia a necessidade de atenuação de alguns dos parâmetros normativos originariamente concebidos na Lei nº 8.429/92 para o enfrentamento da improbidade administrativa. Há muito, a jurisprudência do STJ vinha consolidando orientações nesse sentido, especialmente quanto à distinção entre condutas ímprobas e meras irregularidades administrativas¹⁶.

Outro aspecto a se considerar consiste na existência de uma multiplicidade de instâncias de controle e punitivas sobre os mesmos fatos envolvendo gastos irregulares de recursos públicos. Isso pode deflagrar consequências sancionatórias não só pelo sistema da improbidade administrativa, como também em processos disciplinares, em tomadas de contas ou até mesmo, como *ultima ratio*, em processos criminais. Em certa medida, esse conjunto de regimes de responsabilização, quando mal aplicado, contribui para uma cultura do medo na gestão da coisa pública, levando a atuações ineficientes ou demasiadamente burocráticas¹⁷. Assim, as limitações impostas pela Lei nº 14.230/2021 no âmbito do sistema de improbidade podem também ser vistas como uma resposta aos problemas gerados pela diversidade de instâncias punitivas.

15. Trecho do parecer preliminar de plenário n. 2, apresentado na Câmara dos Deputados em 15.06.2021 pelo relator do PL nº 10.887/2018, o qual resultou na Lei nº 14.230/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em 17 julho 2021.

16. Exemplificativamente, cf.: STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp 1746240/RS, Rel. Min. Og Fernandes, j. em 22.06.2021, DJe 03.08.2021; STJ, 1ª Turma, AgInt no AREsp 863.486/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 01.12.2020, DJe 09.12.2020.

17. Sobre o tema, apresentando diversas críticas relacionadas à multiplicidade e sobreposição dos órgãos de controle da Administração Pública, à captura das competências públicas por tais órgãos e ao desincentivo causado à gestão pública proativa em razão do medo de responsabilização pelos controladores, cf. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (coord.). **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 21-38.

Ocorre que muitas das modificações realizadas pela Lei nº 14.230/2021, quer no aspecto material ou processual, terminaram por dificultar desproporcionalmente o regime de responsabilização de agentes públicos no campo da improbidade. Quebrou-se, desse modo, o equilíbrio necessário entre a efetividade do poder punitivo estatal com vistas à tutela da probidade administrativa e a preservação de garantias para a contenção de arbitrariedades no exercício de tal poder.

Se houve alguma preocupação legislativa com a proteção da probidade, ela não foi bem concretizada no texto legal. Os poucos avanços relacionados à tutela do bem jurídico, como a previsão de sanções mais robustas, tendem a não produzir muitos efeitos práticos, ante a maior dificuldade imposta à propositura, ao prosseguimento e à procedência das demandas judiciais.

É preciso ter em mente, por exemplo, que mesmo no regime legal anterior a recuperação dos recursos públicos desviados por agentes ímprobos era irrisória¹⁸. Havia a possibilidade de indisponibilização de bens como veículos e imóveis quando do ajuizamento de eventual ação, mediante demonstração de fundados indícios de responsabilidade. Porém, o trâmite processual extremamente moroso terminava por frustrar o efetivo ressarcimento ao ente lesado, seja pela depreciação dos bens indisponibilizados, seja pela dificuldade em se executar a sentença transitada em julgado.

Nesse cenário, a nova lei poderia ter aprimorado a indisponibilidade de bens como instrumento de recuperação de ativos – seguindo, inclusive, o escopo inicial do projeto de lei, que era de harmonizar o texto da LIA com a jurisprudência consolidada dos tribunais¹⁹. Em vez disso, alterou o regime de indisponibilidade para acrescentar, entre outros requisitos, a necessidade de demonstração, no caso concreto, de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo (cf. art. 16 e parágrafos). Assim, se a reparação

18. Segundo estudo do CNJ sobre ações de improbidade com trânsito em julgado entre os anos de 2010 e 2013 no STJ, TRF-4ª Região, TJMT, TJPA, TJRN e TJSP, em 89,6% delas não houve ressarcimento ao erário, em 6,4% o ressarcimento foi parcial e apenas em 4% ele foi total (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lei de Improbidade Administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assagra de Almeida et al. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015, p. 69-70).

19. O STJ havia pacificado a possibilidade de decretação de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa “quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro” (Tema Repetitivo nº 701). Depois da Lei nº 14.230/2021, o STJ passou a entender pela necessidade de demonstração do requisito da urgência, além da plausibilidade do direito invocado, para o deferimento da indisponibilidade de bens (STJ, 1ª Turma, AgInt no AREsp 2.272.508/RN, rel. Min. Gurgel de Faria, j. em 06.02.2024, DJe 21.03.2024). Alguns julgados chegaram a sustentar que a inovação legal tem aplicação imediata aos processos em curso (v. Jurisprudência em Teses, Edição n. 234, de 26.04.2024), porém a questão foi afetada pela 1ª Seção para julgamento sob o rito dos recursos repetitivos (Tema nº 1.257).

do dano ao erário no regime anterior já era excepcional, o prognóstico com a nova lei é pior, dada a maior dificuldade para a decretação de indisponibilidade²⁰.

Cabe ao intérprete, portanto, reconduzir as normas trazidas pela Lei nº 14.230/2021 aos princípios consagrados na ordem constitucional do Estado Democrático de Direito. O Supremo Tribunal Federal, confirmando muitas das críticas efetuadas desde a primeira edição desta obra, vem estabelecendo importantes diretrizes hermenêuticas para a progressiva conformação constitucional da nova Lei de Improbidade Administrativa.

Ao julgar o mencionado Tema nº 1.199 da Repercussão Geral, a maioria da Corte afastou a pretensão legislativa e de parte da doutrina de equiparar o regime sancionatório da improbidade ao Direito Penal, reaproximando-o da natureza civil. Porém, os distintos quóruns obtidos para cada uma das questões decididas nesse julgamento dificultam a leitura do alcance da determinação legal de incidência dos princípios do Direito Administrativo Sancionador (art. 1º, § 4º, da LIA) sobre o sistema da improbidade²¹. Esse tema será retomado e aprofundado adiante.

Em 31 de agosto de 2022, logo na sequência do julgamento do Tema nº 1.199, o STF decidiu as ADIs nºs 7042 e 7043. Reforçando a concepção constitucional do regime sancionatório da improbidade como cível (em sentido amplo), o Supremo considerou inconstitucional o novo sistema de legitimação previsto para as ações de improbidade e acordos de não persecução civil. Restabeleceu, assim, a legitimidade concorrente e disjuntiva entre Ministério Público e Fazenda Pública²².

Pendem de julgamento no STF outras quatro ADIs (nºs 6678, 7156, 7236 e 7237), as três últimas questionando uma série de dispositivos da Lei nº 8.429/92, incluídos ou alterados pela Lei nº 14.230/2021. Na ADI nº 7236, o Ministro Alexandre de Moraes deferiu parcialmente as cautelares pleiteadas pela CONAMP para suspender a eficácia dos seguintes dispositivos da nova LIA: art. 1º, § 8º; art. 12, §§ 1º e § 10; art. 17-B, § 3º; art. 21, § 4º; e, mais recentemente, também a parte final do art. 23, § 5º. Ademais, conferiu interpretação conforme ao art. 23-C da mesma lei, para que a responsabilização de atos de malversação de recursos públicos dos partidos políticos ou de suas fundações nos termos da Lei nº 9.096/95 se dê sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

20. Nesse sentido, cf. MARTINS, Tiago do Carmo. O problema não resolvido na 'nova' Lei de Improbidade Administrativa. In: **Revista Consultor Jurídico**, 26 out. 2021.

21. STF, Pleno, ARE 843989, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 18.08.2022, DJe 12.12.2022 (Tema 1.199 da Repercussão Geral).

22. STF, Pleno, ADI 7042, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 31.08.2022, DJe 28.02.2023.

Os desafios hermenêuticos da nova legislação serão abordados pormenorizadamente nesta obra. Como ponto de partida, cabe discorrer sobre a evolução normativa no campo da improbidade e os ciclos de discussão sobre a sua natureza jurídica. Trata-se de balizas fundamentais à compreensão da estrutura normativa peculiar do regime sancionatório da improbidade, não passível de simples subsunção nos escaninhos do Direito Civil, do Direito Administrativo Sancionador ou do Direito Penal.

2. EVOLUÇÃO NORMATIVA NO CAMPO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

É possível afirmar a existência, atualmente, de um microsistema normativo de proteção da probidade administrativa, composto por normas de Direito Internacional Público (convenções da ONU, OEA e OCDE, adotadas pelo Brasil), por normas constitucionais (arts. 14, §§ 9º e 10, 15, V, 37, § 4º, 55, II e § 1º, 85, V, 129, III, entre outras) e infraconstitucionais (Lei nº 8.429/92 e outras com disposições específicas, como a Lei nº 8.112/90, a Lei nº 9.504/97, a LC nº 101/2000, a Lei nº 10.257/2001, a LC nº 135/2010 e a Lei nº 12.846/2013). Essas normas dialogam entre si, permitindo que a carência regulativa de uma seja suprida por outra, uma vez que possuem campos de aplicação convergentes, embora não iguais.

A construção desse microsistema ocorreu ao longo de um período extenso, no qual a própria concepção sobre a corrupção (em sentido amplo) e a percepção de suas consequências para as sociedades foi significativamente alterada. Entender basicamente os mecanismos de funcionamento da corrupção é, portanto, essencial para compreender como enfrentá-la – e, conseqüentemente, o porquê da construção de um microsistema de proteção da probidade administrativa²³.

A corrupção é um fenômeno multicausal e complexo. Existem variáveis múltiplas que a provocam e que se manifestam – e são enfrentadas – de forma distinta em cada sociedade e cultura. De qualquer maneira, há boa sustentação teórica e empírica no sentido de que a corrupção se produz mediante um ciclo vicioso, no qual ela alimenta e permite o crescimento das suas próprias causas (dentre elas, apenas para ilustrar, o baixo desenvolvimento moral, a desigualdade, a desconfiança social, a ação de partidos políticos corruptos, os

23. O vocábulo corrupção é plurissignificativo, estando associado a distintas áreas do conhecimento (filosofia, cultura, direito, economia, sociologia, moral etc.). Além disso, no decorrer do tempo o termo assumiu natureza multiforme, descrevendo um amplo leque de condutas como nepotismo, suborno, peculato e conflito de interesses. Esses diversos sentidos do termo corrupção estão em permanente contato e intercâmbio na prática, de tal maneira que o enfrentamento dos problemas associados deve necessariamente ser buscado sob uma percepção holística do fenômeno, na qual que se inclui o tratamento jurídico-normativo.

controles insuficientes, a baixa qualidade democrática, o monopólio de poder e a ética pessoal)²⁴. Por isso, pode-se dizer que a corrupção tem uma propriedade de autorreforço, ou seja, ela é um fenômeno no qual os incentivos para engajamento em atos corruptos aumentam na medida em que a própria corrupção se torna mais difundida na sociedade²⁵.

Desde o final do século XX, vêm sendo apresentados estudos e pesquisas contundentes sobre as consequências perversas da corrupção no âmbito econômico, político, social e cultural, estejam elas submetidas a um ambiente de corrupção sistêmica ou não²⁶. Isso é facilmente percebido nas contratações públicas. As propinas pagas para fraudar licitações ou majorar ilicitamente medições de bens e serviços revertem em lucro para corruptos e corruptores; em troca, as competidoras honestas são afastadas das contratações com o setor público e incentivam-se os agentes públicos corruptos a perpetuarem normas e rotinas burocráticas, como forma de criar dificuldades para vender facilidades. As consequências são deletérias para a economia e a sociedade: não só os gastos públicos são indevidamente majorados, privando os cidadãos do acesso otimizado a outros bens e direitos fundamentais, como o próprio resultado do que foi contratado é comumente comprometido, na forma de obras de má qualidade ou que sequer são executadas por completo.

Outro exemplo, já no campo político, consiste nas inúmeras práticas corruptas associadas ao levantamento de recursos para campanhas eleitorais. O político corrupto, além do que pode angariar pelas vias legais, vale-se de todo tipo de artimanhas para viabilizar a sua eleição: promessa de benefícios a empresas que financiem sua candidatura (quer por vias legais, quando

-
24. VILLORIA MENDIETA, Manuel; SÁNCHEZ, Agustín Izquierdo. **Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público**. Madrid: Tecnos, 2016, p. 263; ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government: Causes, consequences, and reform**. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 27.
25. Cf. STEPHENSON, Matthew C. Corruption as a self-reinforcing trap: implications for reform strategy. In: **The World Bank Research Observer**, vol. 35, ed. 2, ago. 2020, p. 192-226.
26. Segundo algumas pesquisas, a corrupção poderia melhorar o resultado econômico em países com burocracia excessiva. Entretanto, mesmo que tal hipótese seja verdadeira, uma reforma geral que reduza os incentivos à corrupção é evidentemente preferível à sua manutenção. A propósito, cf. ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government: Causes, consequences, and reform**. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 32; ROTBERG, Robert I. **The corruption cure: how citizens & leaders can combat graft**. Princeton: Princeton University Press, 2017, p. 27-32. Especificamente a respeito dos efeitos negativos da corrupção sobre o crescimento econômico e a redução de incentivos ao investimento, cf. MAURO, Paolo. Corruption and Growth. In: **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 110, n. 3, p. 681-712, ago. 1995; HABIB, Mohsin; ZURAWICKI, Leon. Corruption and foreign direct investment. In: **Journal of International Business Studies**, vol. 33, n. 2, p. 291-307, 2002; TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scopes and cures. In: **IMF Staff Papers**, vol. 45, n. 4, p. 559-594, dez. 1998; GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does corruption affect income inequality and poverty? In: **IMF Working Paper**, mai. 1998; INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Fiscal Affairs and Legal Departments. **Corruption: costs and mitigating strategies**, 2016, p. 5-8.

permitido pela legislação, quer de modo ilegal, por caixa dois); compra de votos; oferecimento de cargos públicos em troca de apoio político; e assim por diante. A partir do momento em que os concorrentes aos cargos eletivos assimilam como natural e até mesmo legítimo esse modo (corrupto) de agir, cria-se um ciclo vicioso em que a corrupção se propaga indefinidamente. Ou seja, o sucesso nas eleições passa a depender da adesão a práticas corruptas, as quais, por sua vez, levam a mais corrupção no exercício dos mandatos. O interesse público é colocado em segundo plano, servindo muitas vezes de mera retórica.

O reconhecimento dessas e de outras consequências negativas da corrupção tem sido recorrente por organismos internacionais como a ONU, a OCDE, o FMI, o Banco Mundial e a Transparência Internacional. Por consequência, essas organizações buscam o progressivo fortalecimento dos mecanismos de combate à corrupção no mundo, destacando a sua importância para o desenvolvimento humano e econômico, a redução da pobreza e da desigualdade, entre outros objetivos.

Essa conjuntura permite entender melhor as razões que levaram à construção de um microsistema de proteção da probidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro – e, evidentemente, a importância da sua efetividade como parte do sistema anticorrupção.

A previsão normativa sobre a proteção da probidade administrativa no direito brasileiro é bastante antiga.

No plano constitucional, todas as constituições republicanas cuidaram da possibilidade de responsabilização político-administrativa do Chefe de Estado por infração à probidade da administração (art. 54 da Constituição de 1891; art. 57 da Constituição de 1934; art. 85, *d*, da Constituição de 1937; art. 89, V, da Constituição de 1946; art. 84, V, da Constituição de 1967; art. 82, V, da Constituição de 1969; art. 85, V, da Constituição de 1988). A disciplina infraconstitucional dos chamados “crimes de responsabilidade” contra a probidade na administração foi feita por meio da Lei nº 1.079/50.

Além dessa tipologia específica, os textos constitucionais anteriores ao de 1988 previram outras formas de responsabilização relacionadas à prática de atos contra a probidade administrativa²⁷.

Nas Constituições de 1946 (art. 141, § 31, 2ª parte), 1967 (art. 150, § 11, 2ª parte) e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (art. 153, § 11, 2ª parte), estabeleceu-se, com nuances entre os dispositivos citados, a previsão de lei

27. Para uma compilação exaustiva e minuciosa, cf. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7.Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 261-263.

para regulamentar o sequestro e/ou o perdimento de bens em virtude do enriquecimento ilícito no exercício da função pública.

No caso da Constituição de 1967 e da EC nº 1/69, inclusive, remetia-se à lei dispor sobre o perdimento de bens também na hipótese de danos causados ao erário – o que, todavia, não foi feito pela legislação ordinária. Registre-se ainda que, nos termos do art. 154 da EC nº 1/69, poderia haver a suspensão de direitos individuais ou políticos no caso de abuso “*com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção [...]*”, a ser declarada mediante representação do Procurador-Geral da República perante o STF, “*sem prejuízo da ação civil ou penal que couber*”.

No âmbito infraconstitucional, as Leis nº 3.164/57 e nº 3.502/58, ambas editadas sob a vigência da Constituição de 1946, regulamentaram o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Ambas as normas não tiveram efetividade, para o que contribuiu: a) a dificuldade probatória dos requisitos legais necessários à configuração do enriquecimento ilícito; b) a ausência de previsão da aquisição de bens em montante superior à renda do agente público como hipótese de enriquecimento ilícito; e c) a falta de outras sanções diversas da perda dos bens adquiridos ilicitamente ou do ressarcimento integral das perdas e danos sofridos pelo ente estatal²⁸.

Durante o período da Ditadura Militar, a proteção da probidade foi contemplada por intermédio de atos institucionais, atos complementares e decretos-leis²⁹. De modo geral, tais normativos embaralhavam o propósito legítimo de combate à improbidade com o arbitrário exercício do poder estatal. Assim é que as sanções por condutas ímprobas, como o enriquecimento ilícito, foram previstas de forma desproporcional e com restrições ao controle pelo Judiciário. No caso do emblemático Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, a suspensão dos direitos políticos e a cassação de mandatos eletivos “*no interesse de preservar a Revolução*”, entre outras possíveis sanções, sequer podiam ser apreciadas pelo Poder Judiciário, como estabelecido em seu art. 11. Evidentemente, essa e outras disposições arbitrárias do período ditatorial não prosperariam em um regime democrático, dados os direitos e garantias fundamentais assegurados aos cidadãos, tanto de caráter material quanto processual.

28. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 264-266.

29. Cf. os Atos institucionais nº 1/64, 2/65, 5/68 e 14/69 e os Decretos-leis nº 359/68, 446/69, 457/69 e 502/69, além do Ato Complementar nº 42/69. Curiosamente, o art. 6º do Decreto-lei nº 359/68 previu acertadamente a desproporcionalidade entre a aquisição de bens e a evolução do patrimônio ou renda do agente público como hipótese de enriquecimento ilícito, figura que, posteriormente, veio a ser contemplada no art. 9º, VII, da LIA.

Por outro lado, remonta a essa mesma fase da história a edição da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65). Diferentemente do emaranhado de normas autoritárias da Ditadura Militar, a referida lei representou um avanço normativo no sentido de regulamentar a participação cívica no controle e consequente anulação de atos lesivos ao patrimônio público. Tal legitimidade popular, que foi repetidamente assegurada nos textos constitucionais desde 1934, foi prevista e alargada na Constituição de 1988 (art. 5º, LXXIII), de tal modo que a Lei nº 4.717/65 foi recepcionada e encontra-se em vigor.

A instituição do Estado Democrático de Direito em 1988 gerou efetiva preocupação com os valores republicanos, o que repercutiu diretamente em diferentes previsões constitucionais de tutela da probidade administrativa (arts. 14, §§ 9º e 10, 15, V, 37, § 4º, 55, II e § 1º, 85, V, e 129, III, além do art. 97, § 10, II, do ADCT). A probidade administrativa, como se verá no tópico seguinte, alcançou o *status* de direito fundamental de caráter difuso, um valor superior do Estado Democrático de Direito instituído com a Carta Cidadã³⁰.

Até então, as modalidades de responsabilização por atos contrários à probidade na Administração cingiam-se às esferas penal, cível e política, de forma bem segmentada. Além de contemplar todas essas possibilidades³¹, a Constituição de 1988 inaugurou um regime próprio e singular de responsabilização por ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º), posteriormente regulamentado pela Lei nº 8.429/92.

A peculiar formatação desse novo sistema sancionatório não foi obra do acaso. Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, o tema foi inicialmente tratado, por sugestão do constituinte Paulo Macarini, sob o rótulo de “corrupção administrativa”³². Desde o início, previu-se que as sanções seriam híbridas (suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário) e deveriam ser aplicadas “sem prejuízo da ação penal correspondente”. Apesar da evidente distinção entre as esferas de responsabilização, alguns constituintes propuseram

30. BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **O microsistema de proteção da probidade administrativa**. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Arquivos_Antigos/o_microsistema.pdf. Acesso em: 25 jan. 2022.

31. Entre outros dispositivos, podem ser citados como fundamentos: a) à responsabilização cível, de cunho ressarcitório, os arts. 5º, LXXIII, 37, § 6º, parte final, e 129, III; b) à responsabilização penal, os arts. 5º, XXXIV, XL e XLVI, e 129, I; c) à responsabilização administrativo-disciplinar, o art. 41, § 1º, II; d) à responsabilização política (*impeachment*), o art. 85.

32. ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Emendas oferecidas à IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. **Anteprojeto da Comissão**: Emenda nº 400424-8. Brasília, jun. 1987, p. 104.