



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

**RAFAEL NAVES NAVARRO**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO:  
Distanciamento das ações de improbidade da recuperação de valores da União após a  
reforma promovida pela Lei nº 14.230/21**

Brasília – DF

2023

**RAFAEL NAVES NAVARRO**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO:  
Distanciamento das ações de improbidade da recuperação de valores da União após a  
reforma promovida pela Lei nº 14.230/21**

Monografia apresentada à Banca Examinadora  
na Faculdade de Direito da Universidade de  
Brasília, como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Direito

Professor Orientador: Prof. Dr. Tarcísio Vieira  
de Carvalho Neto

Brasília – DF

2023

**RAFAEL NAVES NAVARRO**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO:  
Distanciamento das ações de improbidade da recuperação de valores da União após a  
reforma promovida pela Lei nº 14.230/21**

Monografia apresentada à Banca Examinadora na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em 01 de dezembro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Professor Doutor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto  
Orientador – Universidade de Brasília (UnB)

---

Professor Doutor Humberto Jacques de Medeiros  
Avaliador – Universidade de Brasília (UnB)

---

Professor Doutor Bruno Corrêa Burini  
Avaliador – Universidade de Brasília (UnB)

Brasília – DF

2023

*Crimes passionais*  
*Profissionais liberais demais*  
*Segredos de Estado*  
*Centroavante recuado*

*Isso me sugere muita sujeira*  
*Isso não me cheira nada bem*  
*Tem muita gente se queimando na fogueira*  
*E muito pouca gente se dando muito bem*

– Engenheiros do Hawaii (Tribos e Tribunais)

## AGRADECIMENTOS

*Aos vários Rafeis que citei ao longo do presente trabalho, no qual espero fazer jus ao nome*

*À minha madrinha Camila Sobrinho pelo apoio ao longo da graduação e pela inspiração para seguir estudando temas de Compliance e Anticorrupção*

*Aos amigos da escola da minha vida, Bruno Marra, Caio Caldeira e Lucas Soriano, que me acompanharam para a minha primeira escola de Direito*

*À professora Roberta Simões, pelas bases teóricas utilizadas nesse trabalho*

*Aos professores Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Humberto Jacques de Medeiros e Bruno Corrêa Burini, que gentilmente aceitaram o convite de me orientar e compor a banca avaliadora*

*Ao Piquet, Magaldi e Guedes Advogados, minha segunda escola de Direito*

*À Letícia Fernandes Vargas Rousseau Nunes pelo apoio incondicional, pela ajuda com os convites aos membros da banca e pelas várias contribuições com o título do trabalho*

*Ao meu Pai, o primeiro AUFC que conheci*

*À minha Mãe*

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os efeitos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa sobre a sua utilização para a obtenção de ressarcimento de danos ao erário, causados ao patrimônio da União por atos de improbidade. Para tanto, realizou-se sistematicamente a nova redação da LIA e das outras normas de direito administrativo que versam sobre o combate à corrupção e a obtenção de ressarcimento ao erário. Ainda, empregou-se a teoria legislativa de Manuel Atienza para analisar a reforma da LIA sob o nível de racionalidade jurídico-formal. Ao final, concluiu-se que a reforma da LIA, principalmente devido ao art. 17-D, definiu que o diploma possui caráter preponderante repressivo e de direito administrativo sancionador, de maneira que a utilização da LIA para a proteção do patrimônio público perde a utilidade frente às outras instituições com competências sobrepostas para cobrar o ressarcimento por dano ao erário.

**Palavras chave:** Improbidade, Ressarcimento, Dano ao Erário, Combate à Corrupção, Racionalidade jurídico-formal, Indisponibilidade de bens

## ABSTRACT

The present paper aims to analyze the effects of the reform of the Administrative Improbability Law on its use to obtain compensation for damages to the treasury, caused to the Federal Government's assets by acts of improbity. With that goal in mind, the new drafting of the LIA and other administrative law rules that deal with corruption enforcement and obtaining compensation for the public treasury was systematically analyzed. Furthermore, Manuel Atienza's legislative theory was used to analyze the LIA reform under the level of legal-formal rationality. In the end, it was concluded that the update of the LIA, mainly due to art. 17-D, defined that the diploma has a preponderant repressive character and sanctioning administrative law, so that the use of the LIA to protect public assets loses its usefulness compared to other institutions with overlapping powers to collect compensation for damage to the public treasury.

**Keywords:** Improbability, Compensation, Damage to the Public Treasury, Corruption Enforcement, Legal-formal Rationality, Seizure of Assets

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ACP – Ação Civil Pública
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- AGU – Advocacia Geral da União
- ARE – Agravo em Recurso Extraordinário
- AREsp – Agravo em Recurso Especial
- Art. – Artigo
- ANPC – Acordo de não-persecução cível
- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CGU – Controladoria Geral da União
- FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act*
- LAI – Lei Anticorrupção
- LIA – Lei de Improbidade Administrativa
- LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
- MPF – Ministério Público Federal
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PAR – Processo Administrativo de Responsabilização
- R1- Racionalidade Linguística
- R2 – Racionalidade Jurídico-formal
- R3 – Racionalidade Pragmática
- R4 – Racionalidade Teleológica
- R5 – Racionalidade Ética
- RE – Recurso Extraordinário
- REsp – Recurso Especial
- STF – Supremo Tribunal Federal
- STJ – Superior Tribunal de Justiça
- TCE – Tomada de Contas Especial
- TCU – Tribunal de Contas da União
- UKBA – *United Kingdom Bribery Act*



## NOTA

O presente trabalho analisará o efeito de alterações legislativas promovidas na Lei nº 8.429/1992, conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), na racionalidade do chamado microssistema anticorrupção e na efetividade das medidas de recuperação do patrimônio da União.

Nesse contexto, deve-se registrar que na elaboração da Lei nº 14.230/2021, que promoveu essas importantes alterações ora analisadas, o legislador optou por não elaborar um diploma completamente novo e deixou muito do texto original da Lei nº 8.429/1992 ainda vigente, impondo diversas alterações, inclusões e supressões de vocábulos ou expressões no meio do texto original, aptas a alterar completamente o sentido da norma abstraída do texto legal.

Diante dessa técnica legislativa que foi aplicada na reforma da LIA, optou-se no presente trabalho pela reprodução – em um campo próprio – da forma como essas alterações foram feitas, por meio da comparação feita artigo por artigo dos termos incluídos e suprimidos e da sinalização gráfica dessas alterações em “marcas de alteração”. Em outro campo, será reproduzido o texto final da Lei nº 8.429/1992 que está vigente, a legislação “limpa”.

Portanto, de acordo com a tabela-modelo reproduzida abaixo, no campo sinalizado como “legislação em marcas de alteração”, o texto original ainda vigente estará reproduzido em preto, os termos desse texto original que foram suprimidos pela redação da Lei nº 14.230/21 estarão reproduzidos em **vermelho taxado**; e os termos adicionados em **azul em negrito**. Já no campo sinalizado como “legislação limpa”, o texto atual da LIA estará reproduzido sem marcações de alteração. Eventualmente, um trecho de destaque da legislação em marcas ou da limpa poderá ser marcado com o **marca-texto cinza**.

LEGISLAÇÃO EM MARCAS DE ALTERAÇÃO	LEGISLAÇÃO LIMPA
Art. X. texto original texto original <del>texto original</del> <del>suprimido</del> <b>texto adicionado pela Lei nº 14.230/2021</b> texto original	Art. X. texto limpo e atualizado texto limpo e atualizado texto limpo e atualizado <b>trecho de destaque</b>

Fonte: elaboração própria

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. NOÇÕES BÁSICAS E PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO PÚBLICO .....</b>	<b>16</b>
1.1. Princípios Gerais do Estado de Direito; .....	16
1.2. Garantias ao Devido Processo Legal e Direito Administrativo Sancionador;.....	18
1.3. Pessoa Jurídica do Estado e Responsabilidade Civil.....	21
<b>2. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .</b>	<b>24</b>
2.1. Breve síntese sobre o controle interno e externo da administração.....	24
2.2. Combate à corrupção e moralidade; .....	26
2.3. Definição de ato ímprobo; .....	31
2.3.1. Elementos subjetivos: dolo e desonestidade.....	31
2.3.2. Elementos objetivos: agente passivo e agente ativo.....	32
2.4. Atos de Improbidade que causam dano ao erário.....	36
2.5. Cominações da Lei de Improbidade aos atos que causam dano ao erário;.....	38
2.5.1. Aplicação das mesmas cominações a terceiros, “no que couber” .....	42
2.5.2. Cautelares de indisponibilidade.....	45
2.6. Conclusões sobre as dimensões repressiva, restauradora e compensadora da Lei de Improbidade.....	48
<b>3. RACIONALIDADE JURIDICO-FORMAL DA “NOVA” LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>50</b>
3.1. Breve síntese.....	50
3.2. Problema a ser resolvido e alternativas .....	51
3.3. Análise das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 segundo o nível de racionalidade jurídico formal.....	54
3.4. Intervenções do Supremo Tribunal Federal baseadas na constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 14.230/2021.....	59
3.5. Compromissos firmados pelo Brasil quanto ao combate à corrupção e controle de convencionalidade da Lei nº 14.230/2021 .....	62

3.6. Conclusões sobre o microsistema anticorrupção e a necessária racionalização sistêmica das normas de Direito Administrativo .....	68
<b>4. EFETIVIDADE DOS TÍTULOS EXECUTIVOS PARA RESSARCIMENTO AO ERÁRIO .....</b>	<b>70</b>
4.1. Breve síntese sobre títulos executivos .....	70
4.2. Títulos Executivos Judiciais .....	71
4.2.1. Condenação ao ressarcimento ao erário na própria ação de improbidade.....	71
4.2.1.1. Casos prescritos .....	73
4.2.2. Microsistema coletivo e outras ações judiciais de ressarcimento .....	79
4.2.3. Acordo de não-persecução cível.....	80
4.2.4. Lei Anticorrupção.....	85
4.2.4.1. Processo Judicial .....	86
4.3. Títulos Executivos Extrajudiciais .....	87
4.3.1. Condenação pelo Tribunal de Contas da União .....	87
4.4. Processo Administrativo de Responsabilização e Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção; .....	92
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>100</b>

## INTRODUÇÃO

A sociedade moderna e a ideia de Estado são conceitos praticamente indivisíveis, na medida em que se percebe a iniciativa das sociedades anteriores à modernidade, para criar as primeiras noções de Estado moderno no esforço de atender aos diversos fins de pacificação social ou divisão do trabalho que são estudados pelos historiadores. Fato é que, nos dias de hoje, é inconcebível pensar em sociedade sem Estado, sendo ela a única instituição que pode atuar com o monopólio da violência, aplicada de maneira legítima para solucionar conflitos entre indivíduos e para garantir o interesse público.

Sabendo da importância do Estado e de suas atividades, que possibilitam a própria existência da sociedade da forma que conhecemos, é preciso entender que nenhuma instituição pública criada no campo das ideias consegue provocar alterações na realidade, ao menos, sem o intermédio de agentes reais que a representam: os **funcionários públicos**. Esses indivíduos, selecionados no Brasil segundo critérios rígidos em concursos públicos, devem transparecer em si tudo aquilo que a própria instituição do Estado representa, pois serão a sua personificação perante à sociedade e exercerão a autoridade da instituição sobre os demais.

Por essa razão é que o próprio Estado, criado e regido contemporaneamente no Brasil pela Constituição Federal promulgada em 1988, por sua vez, redigida em assembleia composta por representantes do povo eleitos de acordo com os critérios do Estado Democrático de Direito, estabeleceu esses critérios rígidos de seleção no intuito de selecionar aqueles mais capacitados, honestos e justos para agir em seu nome. Por isso, há enorme preocupação para que esses indivíduos não utilizem de sua função, de sua autoridade e dos poderes decorrentes, para obter vantagens indevidas, que podem causar danos a esse Estado e, conseqüentemente, colocar em risco a própria sociedade.

Nesse sentido, essa carta constitucional trouxe uma série de princípios explícitos que devem nortear a administração pública, listados em seu art. 37, *caput*, sendo eles a **legalidade**, a **impressoalidade**, a **moralidade**, a **publicidade** e a **eficiência**. Esses princípios estabelecem parâmetros fundamentais para o limite do exercício do poder do Estado por parte desses funcionários públicos, impondo em síntese que todos os seus atos devem estar previstos em lei, devem ser praticados em nome do Estado e sem discriminação, devem ser editados de maneira pública e eficiente; e **devem obedecer à moralidade**.

Quanto a esse último ponto mencionado, segundo leciona Odete Medauar, o princípio da moralidade é de difícil expressão verbal, de maneira que a doutrina busca associá-lo a outros conceitos abstratos que facilitam a sua compreensão, sendo o entendimento mais adequado

aquele que vê a moralidade “como um conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral da administração”. Por isso, a violação ao princípio da moralidade somente é percebida diante do contexto em que determinado ato administrativo foi editado, sendo que o ato imoral também destoaria desse contexto e desse conjunto de regras (Medauar, 2018, p. 119-121).

Para conferir alguma proteção ao princípio da moralidade, a CF/88 dispõe, em seu art. 37, §4º, as consequências dos atos que ferem esse princípio, **chamados de atos de improbidade administrativa**, estabelecendo imposições mínimas ao legislador na tutela desse princípio, sendo elas a (i) suspensão dos direitos políticos; (ii) a perda da função pública; (iii) a indisponibilidade e a posterior perda dos bens adquiridos em virtude do ato ímprobo; e por fim (iv) o ressarcimento do dano ao erário:

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

[...]

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

Em obediência a esse mandamento, foi editada pelo Poder Legislativo Federal a Lei nº 8.439/1992 – chamada de Lei de Improbidade Administrativa (LIA) – no intuito de estabelecer as definições e critérios necessários para identificar os atos de improbidade, para que as suas consequências sejam impostas aos agentes públicos ímprobos. Em síntese, a LIA estabelece o procedimento judicial de uma Ação de Improbidade Administrativa, proposta pelo Ministério Público ou pela entidade pública lesada, em face dos agentes públicos ímprobos e dos agentes privados que participaram do ato ímprobo e dele se beneficiaram voluntariamente (art. 3º), em que o Poder Judiciário poderá julgar os pedidos procedentes para declarar suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública dos agentes, além da indisponibilidade dos bens e do ressarcimento ao erário do dano causado.

Além da LIA, existem diversos outros institutos legais que servem à responsabilização de agentes ímprobos e para a recuperação de eventuais danos ao erário decorrentes desses atos, sem prejuízo da responsabilização criminal, como a Ação Civil Pública, as Tomadas de Contas Especiais instauradas por órgãos da administração e por Tribunais de Contas, Ações de Ressarcimento, bem como a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), que se destina somente às pessoas jurídicas, dentre outros. Considerando essa ampla gama de procedimentos destinados

ao combate à improbidade administrativa, os agentes ímprobos devem lidar com a responsabilização em todas as esferas cível, administrativa e criminal, pois possuem naturezas jurídicas distintas e são conduzidas por instituições diferentes e independentes.

Diante da evolução ao longo do tempo desse conjunto de normas que serve ao *enforcement* à improbidade administrativa, a própria LIA sofreu diversas alterações legislativas desde sua promulgação em 1992, bem como foi objeto de muito esforço hermenêutico do Poder Judiciário para modular a interpretação de seus conceitos aos casos concretos. Nesse contexto, ainda teve enorme relevância a edição da Lei nº 13.655/2018, que incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) os princípios gerais de Direito Público.

Nesse contexto, deve ser chamada atenção para as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, que representaram verdadeira **mudança de paradigma** no trato da matéria, fazendo com que muitos operadores do direito chegassem a se referir à ela como a “nova” LIA, mesmo a Lei nº 8.429/1992 permanecendo vigente.<sup>1</sup> Isso se deve à ampla gama de mudanças relevantes feitas no texto, notadamente a eliminação das modalidades culposas de ato de improbidade e a limitação do rol de condutas previstas no art. 11 da Lei que ferem princípios gerais da administração, que passou a ser uma relação taxativa de condutas; além de novas regras de prescrição e legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público, por sua vez, ambas essas últimas alterações questionadas perante o Supremo Tribunal Federal em debates polêmicos e permeados de divergências entre os Ministros.

No entanto, a principal alteração que será objeto de estudo do presente trabalho é ontológica e se percebe diante da leitura sistemática de vários dispositivos da LIA, de acordo com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, que é a criação de um sistema de responsabilização por atos de improbidade dentro do chamado “direito administrativo sancionador” e o seu consequente afastamento de outro grupo de mecanismos legais, chamado de “microssistema coletivo”, que se destina ao controle de legalidade de políticas públicas e à proteção de direitos coletivos difusos. Dessa forma, **entende-se que esse distanciamento cria uma Lei especialmente destinada à aplicação de sanções pessoais aos agentes ímprobos que se afastou do objetivo da proteção ao patrimônio público**, de maneira que outros mecanismos já existentes devem cumpri-lo com maior especialidade e eficiência, visto que a obrigação de ressarcimento ao erário já não é mais vista como sanção há um tempo e sim, como obrigação de responsabilidade civil.

---

<sup>1</sup> SENADO aprova projeto de **nova** lei de improbidade, que volta à Câmara. *Senado Federal*. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/29/senado-aprova-projeto-de-nova-lei-de-improbidade-que-volta-a-camara>>. Acesso em 08/10/2023.

Portanto, o presente trabalho se destina à análise sistemática da atual redação da Lei nº 8.249/1992 e de outros diplomas legais que são atualmente utilizados por instituições públicas para obter o ressarcimento ao erário, no intuito de estabelecer a função de cada um dos instrumentos que serão abordados dentro desse sistema, que foi profundamente alterado nos últimos anos pela jurisprudência e pelo próprio legislador. Para tanto, será adotada a teoria da argumentação legislativa proposta por Manuel Atienza, de acordo com a qual será analisado especialmente o nível de racionalidade jurídico formal, denominado como “R2”, que parte do pressuposto de que a atividade legislativa busca a sistematicidade, em que as normas formem um todo sem lacunas, contradições e redundâncias, capaz de prever a conduta humana e suas consequências jurídicas (Atienza, 2022, p. 32).

Além disso, serão analisados casos concretos e atuais de jurisprudência dos Tribunais Superiores, da Justiça Federal e do Tribunal de Contas da União, bem como de Acordos de Leniência firmados pela CGU e pelo MPF, em que há sobreposição de jurisdições com competência para punir gestores e determinar o ressarcimento ao erário, de maneira a estabelecer como essas instituições têm se coordenado para quantificar e perquirir a devolução dessas quantias perdidas sem incorrer em enriquecimento ilícito da administração. Ao final, essa análise servirá para entender também como esses atores têm mudado de comportamento após as mudanças de paradigma na LIA e se o desenho institucional identificado por meio da análise teórica tem aderência à realidade, para que sejam identificadas possíveis distorções e sejam propostas alterações no texto legal para corrigi-las.

## **1. NOÇÕES BÁSICAS E PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO PÚBLICO**

Ao longo do presente trabalho, serão abordados diversos conceitos iniciais e noções basilares de Direito Público, que podem ter entendimentos diversos de acordo com a doutrina, as quais merecem ser expostas e delimitadas em que acepção serão utilizadas. Da mesma forma, deve ser feita breve exposição do alcance e aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e da sua importância para a proteção à moralidade administrativa e ao combate à corrupção, de maneira que os conceitos aqui explicitados serão utilizados ao longo do próximo capítulo na forma que serão expostos a seguir.

### **1.1. Princípios Gerais do Estado de Direito;**

Para chegarmos aos conceitos que envolvem o dever de probidade administrativa e o controle de legalidade, moralidade ou até de economicidade dos atos da administração, devemos rememorar que a formação do Estado de Direito como conhecemos se deu ao longo de séculos e em meio à revoluções contra o Estado Absolutista, quando sequer havia o conceito da “coisa pública” e os bens de uso comum se confundiam com a vontade e com o patrimônio do governante. Nesse contexto, a história que precede a organização do Estado como conhecemos é a história do controle do poder político pelo Direito, poder esse antes exercido em nome de uma única instituição, indivíduo ou sua família, mas que passa a ser empregado em nome de toda uma coletividade e para apaziguar conflitos existentes nessa sociedade.

Dito isso, entendendo-se a sociedade como um grupo social formado pela reunião de indivíduos em um lugar sob determinadas regras que, para proteger a convivência, ditam como devem ser as relações entre esses indivíduos, depreende-se que alguma força as produziu e inspirou sua aceitação por parte dos membros do grupo, sendo que “a essa força, que faz as regras e exige o seu respeito, chama-se poder” (Sundfeld, 2009, p. 20). Contudo, como as relações de poder na sociedade são muito amplas e diversificadas, faz-se necessário delimitar o objeto de estudo para o poder exercido pela figura que se utiliza da lei e do Direito para produzir as regras; e da autoridade para fazê-las cumprir. A esse tipo de poder específico e muito importante, chama-se poder político; e essa figura que o exerce nas sociedades modernas e contemporâneas é o Estado. Portanto, o funcionário público, na qualidade de representante desse Estado, é quem pode exercer esse poder político por meio de sua função designada pela administração pública, sendo que somente é possível entender o porquê de exigir desse funcionário público obrigações de probidade e moralidade maiores do que as exigidas do



cidadão comum, quando lembramos que esse funcionário exerce e representa um poder que teve de ser controlado no passado, a muito custo.

Sob essa lógica, explica Carlos Ari Sundfeld que o Estado de Direito é aquele que respeita os princípios da supremacia da constituição, da separação de poderes, da superioridade da lei e a garantia dos direitos individuais, que surgiram com as revoluções iluministas e com a queda do absolutismo. Nesse sentido, o paradigma do Estado de Direito consiste no conjunto desses princípios, aos quais podem ser adicionados outros “níveis” como o respeito à democracia e à participação popular no exercício do poder por meio da escolha de representantes, em eleições livres, secretas e periódicas, sendo assim formado o Estado Democrático de Direito; bem como podem ser dispostos na Constituição missões a esse Estado para que atue ativamente na promoção da igualdade e da justiça social, se qualificando assim como Estado social e democrático de Direito, que é o caso do Estado Brasileiro atualmente formado pela Constituição Federal de 1988 (Sundfeld, 2009).

Nessa perspectiva de Estado social e democrático de Direito que a Constituição brasileira inaugurou, existe um regramento que estabelece o domínio público, onde atua o Estado com autoridade sobre os particulares, regido por regras de direito público, no qual há a “prestação do serviço público”; e o domínio privado, onde as relações jurídicas se dão entre particulares geralmente iguais entre si, regido por regras de direito privado. Nesse campo privado, definido como a “exploração de atividade econômica”, o Estado também pode atuar, desde que haja relevante interesse público e o respeito aos limites desse direito privado, vedado o emprego do poder político interferir na ordem econômica ou prejudicar os negócios dos particulares (CF, art. 173, §1º e inciso II). Da mesma forma, o Estado poderá delegar a prestação de um serviço público sob o regime de concessão ou permissão à um particular (CF, art. 175), que por sua vez também deverá se submeter às regras de direito público como a responsabilidade objetiva que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros (CF, art. 37, §6º)

Diante dessa ampla gama de atividades que o Estado pode desempenhar, tanto aquelas típicas da administração como o relacionamento internacional, o emprego do poder para o controle social e as atividades de gestão administrativa; quanto nas hipóteses em que o Estado pode explorar atividade econômica típica de particulares, a Constituição estabelece em seu art. 37, *caput* os princípios gerais da administração pública, que devem ser observados em toda e qualquer atividade desempenhada pelo Estado:

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

[...]

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

Nesse sentido, Sundfeld ainda faz uma importante consideração sobre a necessidade de observância de princípios gerais de direito público, mesmo nas hipótese em que o Estado intervém ou desempenha atividade no ramo privado:

A afirmação de que o Estado, em dadas hipóteses, submete-se ao direito privado há de ser tomada com cautelas. Mesmo ao desenvolver atividade econômica, o ente governamental deve observar algumas normas típicas do direito público, como as de licitação, concurso público para seleção de empregados, controle do Tribunal de Contas e outras mais. O Estado, como um Midas, publiciza tudo o que toca (Sundfeld, 2009, p. 77).

Portanto, a observância desses princípios é mandatória para qualquer funcionário público, em qualquer atividade desempenhada pelo Estado, de maneira que, dentre esses, o princípio da moralidade é que toma maior proporção quando se trata de improbidade administrativa, como será explorado no presente trabalho.

## **1.2. Garantias ao Devido Processo Legal e Direito Administrativo Sancionador;**

Decorre dos princípios da superioridade da lei e da supremacia da constituição, que submete o próprio Estado ao respeito às próprias regras, o direito fundamental a que se aplique o devido processo legal a qualquer atividade do Estado da qual decorra a imposição de uma conduta ou uma sanção. Trata-se esse princípio da exigência de que, para a emissão de qualquer ato administrativo ou jurisdicional, deve ser seguida uma sequência específica de outros atos menores para que o referido ato tenha validade. Nesse contexto, explica Sundfeld que a obrigatoriedade do devido processo legal tem relação com o fato do Estado poder emitir atos de poder unilaterais que têm eficácia imediata sobre o agir dos particulares, enquanto que nas relações entre privados que exigem a negociação e o consenso, não há essa dimensão do ato jurídico unilateral, conforme o trecho:

Importante perceber a razão da exigência de que os atos estatais sejam fruto de processo. Os agentes públicos exercitam poderes em nome de finalidade que lhes é estranha; desempenham função. Função é o poder outorgado a alguém para o obrigatório atingimento de bem jurídico disposto na norma. A lei, a sentença e o ato administrativo são unilaterais, sua produção não estando condicionada à concordância dos particulares atingidos. Estas duas características das atividades públicas - constituírem função e geram atos unilaterais invasivos da esfera jurídica dos indivíduos - exigem a regulação do processo formativo da vontade que expressam (Sundfeld, 2009, p. 92).

Dessa forma, a violação dessa garantia ao devido processo legal, que está disposto nas leis e nos regulamentos, enseja no vício de forma do ato administrativo ou do ato judicial e na sua nulidade, de maneira que os efeitos do ato devem ser desconsiderados desde o momento em que foi editado. Esse mandamento vale não somente para aqueles atos da administração relacionados à gestão administrativa e regulatória do Estado, como a licitação e a análise de impacto regulatório, mas principalmente para as atividades de controle social e aplicação de sanções aos particulares, em que a etapa da oferta de contraditório e da ampla defesa ao acusado de cometer ato ilícito é obrigatória e enseja a nulidade de qualquer pena que venha a ser aplicada ao indivíduo. Ainda, Cândido Rangel Dinamarco adiciona que a garantia ao devido processo não é o direito à mera ordenação de atos, mas a sua observância é o próprio fundamento de legitimação da jurisdição, aplicada sob uma perspectiva de limitação do poder:

Por direito ao processo não se pode entender a simples ordenação de atos, através de um procedimento qualquer. O procedimento há de realizar-se em contraditório, cercado de todas as garantias necessárias para que as partes possam sustentar suas razões, produzir provas, influir sobre a formação do convencimento do juiz. E mais: para que esse procedimento, garantido pelo *devido processo legal*, legitime o exercício da função jurisdicional, sempre a partir da consciência de que a própria garantia do *due process* se resolve em um sistema de limitações ao exercício do poder (Dinamarco, 2020, p. 132).

Ainda, considerando que o desenvolvimento das garantias processuais se deu em meio aos processos de cunho criminal, vale ressaltar que por muito tempo rejeitou-se a ideia de processualidade do direito administrativo ou até mesmo da necessidade de contraditório e ampla defesa no direito civil. No entanto, essas garantias do processo penal foram sendo estendidas ao processo civil e ao processo administrativo, até que a Constituição de 1988, em seu art. 5º, LV, garantiu inclusive ao último a obrigação do direito ao contraditório e à ampla defesa. Dessa forma, explica Dinamarco a aplicação desse princípio à administração:

[...] havendo sempre alguma decisão a ser tomada e podendo essa decisão ser favorável ou desfavorável ao administrado, ou favorável a um administrado e desfavorável a outro, é indispensável que o poder exercido pelo Estado se pautar rigorosamente pelos ditames do devido processo legal, exigido constitucionalmente e

da mais plena incidência sobre o processo administrativo. Em decorrência disso, as regras dos diversos procedimentos administrativos devem ser observadas, como penhores da segurança de todos, e aos participantes desses processos deve ser franqueado o direito à participação em contraditório, com a ampla defesa de seus interesses (art. 59, inc. LV), bem como o tratamento igualitário inerente à garantia constitucional da isonomia (art. 5º, caput). A igualdade do trato dos licitantes é aliás um dos postulados fundamentais de todas as licitações públicas (Dinamarco, 2020, p. 137).

Porém, ressalta Dinamarco que a observância pelos processos administrativos do devido processo legal não importa na criação de uma jurisdição administrativa própria e independente, que afaste a possibilidade de reexame desses atos pelo poder judiciário, conforme explica:

Como no Brasil não existe o sistema de jurisdição dúplice, sendo estranho ao nosso sistema o contencioso administrativo (infra, n. 79) e cabendo ao Poder Judiciário a apreciação de todos os conflitos (Const., art. 5º, inc. XXXV), todas as decisões administrativas proferidas por Órgãos ou tribunais administrativos podem ser submetidas ao controle do Poder Judiciário pelo aspecto da legalidade - entendida esta em sentido amplo e compreensivo, p. ex., do exame da motivação, da finalidade e do desvio de poder e, em certos casos excepcionais, até do mérito, ou seja, da conveniência e oportunidade do ato administrativo (Dinamarco, 2020, p. 137).

Se tratando o presente trabalho da aplicação de cominações a agentes que cometem ato de improbidade, principalmente da obrigação de ressarcir ao erário, será demonstrado que existem múltiplas instâncias de responsabilização por ato de improbidade administrativa que cause dano ao erário, como ações propostas ao poder judiciário, a própria administração pública e o Tribunal de Contas da União, ambos por ato de ofício. Nesse contexto, mesmo partindo do pressuposto de que todas essas instituições respeitam o devido processo legal, certamente essa multiplicidade poderá ensejar na aplicação de procedimentos diversos em que o respeito ao contraditório e à ampla defesa pode ser reforçado ou mitigado, à depender da instância punitiva e da cominação à ser aplicada.

Em relação à própria LIA, houve importante alteração no texto pela Lei nº 14.230/2021 em relação ao devido processo legal e à ampla defesa, afirmando que em seu art 1º, §4º que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”, de maneira a reforçar o caráter punitivo que ganhou a LIA após a sua reforma. Dessa forma, o presente trabalho também demonstrará como a incidência obrigatória e aumentada do princípio do devido processo legal e do contraditório ao Direito Administrativo Sancionador afasta a LIA da missão de proteção do patrimônio público e da recuperação de valores perdidos da União por ato de improbidade.

### **1.3. Pessoa Jurídica do Estado e Responsabilidade Civil**

Mesmo havendo o regime jurídico próprio de direito público para as atividades da administração e para os funcionários públicos, percebe-se que existem inúmeros conceitos de direito privado e civil utilizados pelo direito administrativo, como a ideia de pessoa jurídica e de responsabilidade civil. Apesar dessa separação conceitual que a doutrina dá entre o direito público e o direito privado, têm-se que a própria interferência e atuação do Estado nas atividades próprias dos particulares, bem como a sua função de gestão administrativa, fazem com que esse se relacione com particulares em relações jurídicas típicas de direito privado pois, para cumprir com essas funções, a administração tem que adquirir recursos e insumos, eventualmente poderá vender alguns de seus bens, cobrar por serviços públicos mediante taxa ou tarifa, bem como contratar terceiros para realizar outros serviços em seu benefício, além de ter o dever indenizar pelos danos que seus agentes causem à terceiros.

Diante dessa ampla gama de atos jurídicos que a administração pode desempenhar, é fundamental que se entenda o Estado como uma pessoa jurídica definida como um conjunto de direitos e deveres que, diante de uma norma, apenas sabemos qual o comportamento a ser realizado, mas não identificamos diretamente o indivíduo obrigado a realizá-lo (Sundfeld, 2009). Além disso, reconhecer a personalidade jurídica do Estado é dizer que ele pode figurar em relações contratuais típicas de direito privado, ainda que aplicadas normas de direito público, ser parte em processo judicial em que pode demandar direitos ou ser demandado por particulares, bem como pode ser titular de direitos e deveres.

Dessa forma, um importante conceito de direito privado e direito civil que se aplica aos atos de improbidade administrativa que causam dano ao erário é a responsabilidade civil, definida por Francisco Amaral em seu conceito amplo como a relação jurídica cujo o objeto é o ressarcimento do dano e a indenização, decorrentes da prática de ato ilícito (Amaral, 2018), por sua vez definido da seguinte forma pelo art. 186 do Código Civil: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Ainda, deve-se acrescentar a esses elementos explícitos o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado dano. Já a responsabilidade civil propriamente dita está conceituada no art. 926 do Código Civil e vinculada ao conceito do artigo anteriormente mencionado, da seguinte forma: “quele que, por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

Portanto, trata-se de dois conceitos (ato ilícito e responsabilidade civil) que possuem relação de causa e consequência direta, sendo o ato ilícito a condição básica para que haja a responsabilidade pela reparação do dano causado; ou, em outras palavras, para que sua reparação seja obrigatória, o dano eventualmente causado a outrem deve ser decorrente de ato ilícito. Esse ato ilícito, por sua vez, pode ser decorrente da violação à Lei ou a algum dever geral de cautela, gerando a responsabilidade civil “extracontratual ou aquiliana”; ou decorrente de violação de norma contratual, verdadeira lei interpartes, gerando responsabilidade civil contratual (Amaral, 2018). Ambos os casos são relevantes para a administração pública, já que ela também assina contratos e pode ser sujeito de direito à reparação decorrente de inobservância dessas cláusulas contratuais, além de que no regime de direito público existe a responsabilidade objetiva do Estado ou da Concessionária pela reparação de danos causados em razão da prestação de serviço público, conforme prevê o art. 37, §6º da CF. Ainda, Francisco Amaral ainda aponta para uma dupla função preventiva e restauradora da responsabilidade civil, que guarda similitudes outras cominações da Lei de Improbidade:

Quanto à sua natureza, a responsabilidade civil é sanção indireta, de função preventiva e restauradora. Indireta porque, na impossibilidade de se restabelecer a situação anterior ao evento lesivo, a lei determina a reparação do prejuízo causado. Preventiva porque, como toda sanção, destina-se a garantir o respeito à lei, e restauradora no sentido de que, violado o preceito jurídico e configurado o dano, o infrator se obriga a indenizar o lesado. É, portanto, e simultaneamente, uma sanção e uma garantia de ressarcimento (Amaral, 2018, p. 664).

Em complemento, analisando a responsabilidade civil decorrente de danos causados por ato de improbidade administrativa, trata-se de responsabilidade extracontratual ou aquiliana que surge após a violação ao princípio da probidade, verdadeiro ato ilícito regulamentado pela Lei nº 8.429/1992 – a Lei de Improbidade Administrativa, especificamente em seu art. 10, que trata dos atos de improbidade que causam dano ao erário. Nesse sentido, Carlos Elias e João Costa Neto já adiantam que improbidade gera responsabilidade civil:

A despeito do nome “administrativa”, a improbidade gera responsabilidade civil. É uma esfera cível de responsabilização. Seu regime, contudo, é especial: além da reparação do dano, pode gerar suspensão de direitos políticos e outras sanções específicas, previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) (Oliveira, 2023, p. 844).

Dessa forma, além do regramento próprio destinado à obrigação de reparação de danos dado pela LIA, reconhecer a dimensão de que a improbidade importa em responsabilidade civil – e não em pena ou sanção – permitiu com que fossem empenhados importantes avanços nessa

legislação, principalmente quanto à transmissibilidade da condenação ao ressarcimento ao erário para os herdeiros do agente ímprobo, no limite da herança, conforme será exposto nos próximos capítulos. Ainda, Francisco Amaral faz uma importante consideração sobre a quantificação do valor da indenização, que não deve ultrapassar o valor do dano causado, sob pena de enriquecimento ilícito:

Consequência imediata da existência de dano é a obrigação de indenizar que nasce para o autor, sendo indiferente haver dolo ou culpa. E a indenização deve ser a mais ampla possível, não podendo, porém, o valor da indenização resultar em enriquecimento ilícito” (Amaral, 2018, p. 653).

A respeito dessa dimensão da proibição ao enriquecimento ilícito, a qual o Código Civil também destina regramento em seu art. 884, de que “aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”, que certamente também pode ser aplicado contra administração, em favor daquele que tenha que ressarcir danos causados ao erário.

Em vista disso, será exposto no presente trabalho a multiplicidade de instâncias de responsabilização que existe para perquirir o ressarcimento por ato de improbidade, inclusive havendo competências sobrepostas para auferir diferentes valores de dano e emitir diferentes títulos executivos judiciais e extrajudiciais que, no entanto, não poderão ter seus valores somados e executados separadamente, sob pena de enriquecimento ilícito da administração, a quem não é permitido, sob nenhuma hipótese, cometer outro ilícito quando intenta perquirir a aplicação de sanções contra aqueles que violam a Lei.

Por fim, também será demonstrado que a responsabilidade civil que decorre do ato de improbidade possui regramento próprio muito mais restritivo do que o do art. 926 do Código Civil, não mais permitindo a ação ou omissão culposa do agente ímprobo, já que importa em cominações sancionadoras muito mais graves que o dever de reparação, às quais devem ser aplicadas sob um processo legal muito mais protetivo em relação às garantias do contraditório e da ampla defesa do réu. Não só isso, serão expostos outros regramentos e instituições competentes para determinar o ressarcimento ao erário por atos de improbidade do art. 10 da LIA, como as ações do microsistema coletivo, as ações de controle externo do Tribunal de Contas da União, os instrumentos negociais como o acordo de não persecução-cível (ANPC) e o Acordo de Leniência da Lei Anticorrupção, que inclusive têm demonstrado maior eficiência na recuperação de valores perdidos da União, de maneira a demonstrar o afastamento da LIA de suas dimensões restauradora e compensadora.

## 2. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Ação de Improbidade Administrativa, além de obedecer ao mandamento constitucional contido no art. 37, §4º, foi editada para servir de importante mecanismo ao combate à corrupção, decorrente da preocupação de diversos países em elaborar instrumentos que garantam um chamado “direito à boa administração” (Neves, 2022, p. 18). Trata-se, portanto, da defesa de um direito eminentemente difuso ao qual, antes da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, também se destinava o rito da ação civil pública para se obter o ressarcimento ao erário, além das sanções pessoais. No presente capítulo, serão apresentadas as nuances e reformas da LIA relevantes para o presente trabalho para que, no capítulo seguinte, possa ser feita análise da racionalidade do sistema em que ela se encontra.

### 2.1. Breve síntese sobre o controle interno e externo da administração

Trata-se a Lei de Improbidade Administrativa de uma das legislações por meio da qual o legislador ordinário tentou provocar mudança na realidade brasileira da corrupção na administração pública, sob a ótica de que essa prática perversa ocorre mediante a participação de um agente público em ato ilícito, que se utiliza de sua posição privilegiada para obter vantagem também ilícita, seja para si, seja para um terceiro.

Partindo dessa premissa de que a corrupção ocorre dentro da administração pública, bem como do fato de que o controle da probidade administrativa pode operar em nível superior ao mero combate à corrupção, a fim de coibir também a ilegalidade e a irregularidade estrita, (Neves, 2022, p. 21) destinam-se diversos outros mecanismos de controle dos atos da administração que a doutrina divide entre **(i)** controle interno; e **(ii)** controle externo.

Nessa primeira modalidade, leciona Justen Filho que a competência para exercício do controle interno é genérica e decorre da obrigação legal de todos os órgãos da administração de prezarem sobre a oportunidade e legalidade de seus próprios atos (Justen Filho, 2022, p. 747). No mesmo sentido, Di Pietro acrescenta que o controle interno da administração decorre de seu poder de autotutela, que pode ser exercido tanto pela própria autoridade que expediu determinado ato administrativo, quanto por seu superior hierárquico ou por órgão de controladoria daquele ente. Ainda, esse controle pode ser realizado de maneira prévia e preventiva, concomitante ou posterior à edição do ato administrativo (Di Pietro, 2023, p. 933-934). Portanto, essa modalidade de controle envolve a diligência do próprio administrador em



rever a legalidade e moralidade de seus atos, de maneira que se presume a boa-fé dos agentes envolvidos ao editarem atos ilegais, permitida a convalidação em caso de vícios sanáveis.

Já o controle externo, que ocorre quando outros órgãos externos à estrutura de determinado ente da administração revisam a legalidade de seus atos, envolve dimensão de maior complexidade e evolução histórica que remete à queda do absolutismo e à invenção do Estado de Direito. Nesse contexto, é certo dizer que a primeira forma de controle externo é a própria separação dos poderes pois, diante de uma lógica da existência de um ordenamento jurídico constitucional ao qual o próprio Estado deve se submeter, explica Sundfeld que para viabilizar esse respeito à Constituição foi necessário cindir o exercício do poder político em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (Sundfeld, 2009, p. 43).

Nessa lógica, vale dizer que o Poder Legislativo, além de editar as Leis que devem ser cumpridas pela administração e ser interpretadas pelo Poder Judiciário, exerce a fiscalização financeira e orçamentária dos atos do Poder Executivo. No Brasil, segundo o art. 71 da CF, **o controle externo a cargo do Congresso Nacional é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União**, a quem compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, podendo realizar auditorias por iniciativa própria a fim de verificar a regularidade da aplicação de recursos da União, bem como aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei.

Ao mesmo tempo, o Poder Judiciário é quem submete o próprio Estado à supremacia da Constituição e à superioridade da Lei, por meio do exercício da jurisdição sobre conflitos entre particulares e entre esses e a própria Administração, cuja sentença decorrente dessa função jurisdicional pode anular os efeitos do ato administrativo ilegal. Nesse sentido, Sundfeld explica como a estrutura do Estado de Direito consegue manter o próprio Estado obediente à ordem constitucional que o criou:

Agora está solucionada dúvida surgida no Capítulo I: se o Estado deve se submeter às normas jurídicas e se o descumprimento delas é sancionado (punido) pelo próprio Estado, como evitar que ele escape à sacção? A resposta é simples: o Judiciário - órgão independente e, por isso, imparcial - é quem, dentro do Estado, incumbe-se de velar pelo respeito dos demais Poderes à ordem jurídica, negando efeito às leis inconstitucionais e anulando atos administrativos ilegais. **Assim, o Estado se submete à lei porque se submete à jurisdição** (Sundfeld, 2009, p. 43) (grifos próprios).

Dessa forma, tendo em mente essa função jurisdicional do Poder Judiciário como uma forma de controle externo dos atos da administração pública, o próprio legislador ordinário

estabeleceu uma série de mecanismos pelos quais determinados entes legitimados podem provocar o Judiciário para buscar o controle de legalidade das políticas públicas e a sanção de agentes que prescrevam ato administrativo ilícito. Além da própria LIA, existem a Lei nº 4.717/1965 (Ação Popular); Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública); Lei nº 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança); Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), dentre outros institutos que fazem parte do chamado microsistema coletivo, que são legislações destinadas à tutela de direitos coletivos e de interesses difusos (Neves, 2022, p. 167).

Portanto, percebe-se que a LIA é um mecanismo de controle externo jurisdicional dos atos da administração pública e de aplicação de sanções a agentes, que concorre com uma série de outras legislações e outras formas de controle externo para a mesma finalidade de conferir proteção à moralidade administrativa. Ainda, diante do princípio da independência das instâncias consagrado em diversos dispositivos legais como o art. 935 do Código Civil e em julgados do STF<sup>2</sup>, todos esses institutos e suas respectivas consequências jurídicas podem ser aplicadas ao mesmo tempo em relação a um mesmo fato ilícito, o que demanda do operador do Direito um enorme esforço para evitar a violação de outros princípios como o do *non bis in idem* e da proibição do enriquecimento sem causa, pela aplicação de diversas sanções a determinado agente por um mesmo fato e pela condenação por vários órgãos ao ressarcimento pelo mesmo dano ao erário.

Diante dessa problemática, para compreender como essa multiplicidade de instâncias de controle devem se coordenar após as reformas produzidas pela Lei nº 14.230/2021, faz-se necessário entender como opera a LIA na aplicação de sanções aos agentes ímprobos e na determinação de ressarcimento em caso de dano ao erário.

## **2.2. Combate à corrupção e moralidade;**

De início, cabe ressaltar o importante papel que desempenha a LIA no combate à corrupção, que trata de problema social presente em todo o globo e estudado por diversas organizações nacionais e internacionais, mas que recebe especial atenção no Brasil. Nesse contexto, parte da doutrina entende que o conceito de improbidade administrativa engloba a

---

<sup>2</sup> “As instâncias civil, penal e administrativa são independentes, sem que haja interferência recíproca entre seus respectivos julgados, ressalvadas as hipóteses de absolvição por inexistência de fato ou de negativa de autoria. Precedentes: MS 34.420-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19/05/2017; RMS 26951-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 18/11/2015; e ARE 841.612-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 28/11/2014.” Ag.Reg. no Habeas Corpus 148.391/PR. Relator: Luís Fux. Julgado em 23/02/2018. Publicado no DJE em 15/03/2018.

corrupção, mas à ela não se limita, de maneira que outros atos podem ser enquadrados como ato de improbidade sem se tratarem de corrupção, conforme explica Emerson Garcia:

[...] a corrupção configura tão somente uma das faces do ato de improbidade, o qual possui um espectro de maior amplitude, englobando condutas que não poderiam ser facilmente enquadradas sob a epígrafe dos atos de corrupção. Improbidade e corrupção relacionam-se entre si como gênero e espécie, sendo esta absorvida por aquela (Garcia, 2014, p. 27).

Em acepção mais ampla do conceito de corrupção, Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Daniel Amorim Assumpção Neves entendem que o fenômeno se observa em qualquer ato em que um funcionário público age de modo diverso dos padrões normativos do sistema para obter qualquer vantagem indevida:

A expressão “corrupção” pode ser definida, para fins da presente obra, como o “fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Trata-se, em suma, de “uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima”.

Nesse contexto, a corrupção é inimiga da República, uma vez que significa o uso privado da coisa pública, quando a característica básica do republicanismo é a busca pelo “bem comum”, com a distinção entre os espaços público e privado (Neves, 2022, p. 18).

Ainda, há divergência relevante na doutrina quanto à dimensão que há na proteção ao princípio da moralidade quando se trata de improbidade administrativa, constante em saber se todo ato de improbidade resulta de uma violação ao princípio da moralidade consagrado no art. 37, *caput* da CF. Nesse sentido, entende Di Pietro que quando se fala do princípio da moralidade e do princípio da probidade, ambos tem praticamente o mesmo significado, pois se tratam de norma principiológica cuja a natureza é de norma vaga de conceito indeterminado. Porém, quando se observa que o ato de improbidade é um ato ilegal, a expressão improbidade ganha maior carga negativa em relação à moralidade:

Comparando moralidade e probidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência às duas separadamente, do mesmo modo que há referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como princípios diversos, quando este último é apenas um aspecto do primeiro.

No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais (Di Pietro, 2023, p. 1021).

Em sentido complementar, entende José dos Santos Carvalho Filho que ambos os conceitos se equivalem, na medida em que a Constituição define a moralidade como um princípio em seu art. 37, *caput* e a improbidade como a violação a esse princípio no §4º:

A doutrina, em geral, procura distinções quanto ao sentido de *probidade* e de *moralidade*, já que ambas as expressões são mencionadas na Constituição. Alguns consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é conceito mais amplo do que o de moralidade, porque aquela não abarcaria apenas elementos morais. Outros ainda sustentam que, em última instância, as expressões se equivalem, tendo a Constituição, em seu texto, mencionado a moralidade como princípio (art. 37, *caput*) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 37, § 4º). Em nosso entender, melhor é esta última posição. De um lado, é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade (Carvalho Filho, 2023, p. 921).

Em todo caso, é certo que a corrupção pode ser entendida tanto como um ato imoral quanto ato ímprobo, sendo ela a forma de ilícito que a sociedade reputa como mais gravosa e certamente aquela que causa maiores danos à coletividade, seja à direitos difusos, seja danos monetários ao erário decorrentes da malversação e de desvios de recursos públicos. Com isso em mente, a doutrina majoritariamente atribui as raízes da corrupção no Brasil à sua formação histórica e cultural patrimonialista, bem como menciona dificuldade por parte dos agentes públicos em separarem os domínios público e privado, como expõem Oliveira e Neves:

Há dificuldade histórica por parte dos agentes públicos na distinção entre os domínios público e privado. Na tradição histórica brasileira, os denominados “funcionários patrimoniais” tratam a gestão pública como assunto particular e são escolhidos por meio de critérios subjetivos, laços de amizade, não importando as suas capacidades ou mérito.

O patrimonialismo, que não operava a distinção entre o público e o privado, foi uma característica marcante do período colonial brasileiro, com a mistura do tesouro do Estado e do rei.

[...]

A corrupção, historicamente diagnosticada no Brasil, pode ser explicada pela caracterização do brasileiro como “homem cordial”, expressão utilizada pelo escritor Ribeiro Couto e citada por Sérgio Buarque de Holanda em sua obra clássica *Raízes do Brasil*. A “cordialidade”, no caso, não é utilizada como sinônimo de “boas maneiras” ou civilidade, mas, sim, para se referir à tendência do povo brasileiro em afastar o formalismo e o convencionalismo social em suas relações (Neves, 2022, p. 19).

No entanto, em sentido oposto e complementar, Lucas Rocha Furtado reconhece as origens e a formação histórica social do Brasil, mas afirma que o passado colonial há muito ocorreu e que, atualmente, as raízes da corrupção no país se encontram unicamente em seu sistema jurídico e na certeza de impunidade, de maneira que faltaria apenas a vontade política em realizar as alterações necessárias remediá-la:

Defenderemos a tese de que a principal causa para os elevados níveis de corrupção identificados no Brasil - corrupção que constitui, ao mesmo tempo, causa e efeito das inúmeras fragilidades econômicas, sociais e políticas nacionais - reside, em primeiro lugar, em nosso sistema jurídico administrativo e que, portanto, a superação dessas deficiências dependeria tão somente de vontade política para identificar essas vulnerabilidades vigentes na legislação brasileira, especialmente no campo do Direito Administrativo, e de corrigir as falhas nas estruturas dos diversos órgãos e entidades da organização administrativa brasileira.

O segundo aspecto que contribui para a manutenção dos elevados níveis de corrupção no Brasil reside, certamente, conforme igualmente será demonstrado ao longo desse trabalho, na certeza da impunidade, dado que são raros os casos de punição daqueles que se locupletaram com fundos públicos. (Furtado, 2015, p. 19)

Seja como for, o problema social da corrupção também é objeto de atenção de organizações internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>3</sup> e a Transparência Internacional<sup>4</sup>, que mantém constantes estudos e relatórios sobre a percepção da corrupção à nível mundial. Ainda, no plano do Direito Internacional, foram firmados diversos acordos multilaterais sobre o tema, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), ratificada pelo Brasil no Decreto nº 5.687/2006; e a Convenção da OCDE contra o Suborno Transnacional<sup>5</sup>. Essa preocupação adveio da constatação de que o combate à corrupção não é somente matéria doméstica das nações, pois, além de prejudicar o desenvolvimento econômico e social dos países a nível individual, a corrupção opõe dificuldades na concorrência e no comércio internacional, principalmente por meio de subornos feitos por funcionários de empresas transnacionais à agentes públicos pelo globo, no intuito de obter contratos públicos ou isenções tarifárias ilegais (Furtado, 2015, p. 51).

---

<sup>3</sup> OCDE critica Brasil por impunidade em casos de corrupção. *Transparência Internacional*. 19 out. 2023. Disponível em <<https://transparenciainternacional.org.br/posts/ocde-critica-brasil-por-impunidade-em-casos-de-corrupcao/>>. Acesso em 2 nov. 2023.

<sup>4</sup> A Transparência Internacional publica anualmente o Índice de Percepção da Corrupção, no qual o Brasil foi classificado em 2022 na 94ª posição de ranking que pontua os países menos corruptos. Disponível em <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em 2 nov. 2023.

<sup>5</sup> A OCDE publicou recentemente a 4ª fase do Relatório de Avaliação da implementação pelo Brasil da Convenção da OCDE contra o Suborno Transnacional, disponível em inglês em <<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/brazil-phase-4-report.pdf>>. Acesso em 2 nov. 2023.

Nesse contexto, diversos países desenvolvidos possuem robusta legislação de combate à corrupção nacional e internacional que pune pessoas jurídicas pelos atos de seus administradores, incluídos atos fora de seu território e os subornos a funcionários públicos estrangeiros. No caso dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, menciona-se respectivamente o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) e o *UK Bribery Act* (UKBA), que impõem graves sanções às pessoas jurídicas que concorrem em atos de corrupção. Essas normas se utilizam de níveis de responsabilidade objetiva da empresa por atos ilícitos de seus funcionários, bem como incentivam a adoção de programas de *compliance*, inclusive, com previsões de abrandamento de sanções para empresas que possuam programas de integridade (Carvalho *in* Souza, 2015, p. 35-62).

Em meio à essa tendência mundial, o Brasil editou a Lei nº 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, que inegavelmente faz parte do microssistema anticorrupção, mas se destina somente à responsabilização de pessoas jurídicas (art. 1º) por atos lesivos à administração nacional e estrangeira. Ainda, esse diploma estabeleceu a possibilidade de assinatura de Acordo de Leniência entre as empresas que podem ser sancionadas por atos de corrupção e a Controladoria Geral da União (CGU), em que são objetos do acordo a troca de informações inéditas sobre outros esquemas ilícitos perpetrados contra a administração e a cessão da conduta por parte da empresa, pelo abrandamento de multa e pela não aplicação de penas de inidoneidade e proibição e contratar com a administração pública, além da não aplicação de outras penas previstas na Lei como a publicação extraordinária da condenação e a dissolução compulsória da pessoa jurídica.

Esses Acordos de Leniência têm sido importante ferramenta de combate à corrupção no Brasil nos últimos anos, especialmente após os desdobramentos da Operação Lava-Jato, quando foram revelados diversos esquemas de corrupção na administração de autarquias e empresas públicas brasileiras, constantes principalmente em pagamentos de propinas e em fraude à licitações por meio de conluio entre empresas. Após a condenação de agentes públicos em ações penais e ações de improbidade, algumas empresas firmaram Acordos de Leniência com a GCU<sup>6</sup>, além de outros acordos com o MPF e com o CADE que não são objeto do presente trabalho, apresentando informações que alavancaram outras investigações e estabelecendo termos para pagamento de valores milionários à título de ressarcimento ao erário pelos danos causados à administração pública.

---

<sup>6</sup> A CGU mantém registro de todos os acordos firmados e de valores devolvidos ao erário no portal disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia/acordos-celebrados>>. Acesso em 2 nov. 2023.

Portanto, percebe-se que o *enforcement* que se dá contra a corrupção no Brasil é complexo e composto por uma série de mecanismos, dentre os quais a LIA se destina precipuamente à proteção da probidade em sentido mais amplo do que a própria corrupção, entendida como forma mais gravosa da improbidade, aplicando sanções e ditando consequências destinadas aos próprios funcionários públicos ímprobos. No entanto, além da aplicação de sanções aos agentes públicos, a LIA também pode se destinar à responsabilização de particulares que concorram ou se beneficiem de ato ímprobo praticado por agente público, determinando também o pagamento de multa e o ressarcimento integral em caso de dano, conforme será exposto nos próximos tópicos.

## 2.3. Definição de ato ímprobo;

### 2.3.1. Elementos subjetivos: dolo e desonestidade

Sendo que o ato de improbidade possui dimensão de amplitude maior ou igual à violação ao princípio da moralidade, faz-se necessário estabelecer critérios objetivos para identificar o ato ímprobo, para além da mera observação dos padrões de moralidade exercidos na própria administração pública. Nesse contexto, é de consenso na doutrina a associação da improbidade ao conceito de **desonestidade**, baseada na acepção de que a probidade administrativa guarda relação com o dever de lealdade, de boa-fé e de honestidade, a improbidade também deveria decorrer da violação desses deveres, conforme explica Di Pietro:

Não é fácil estabelecer distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de **honestidade** na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (Di Pietro, 2023, p. 1019).

Com isso em mente, explica Rafael Carneiro que essa tendência de associação da improbidade à desonestidade decorre de outro argumento fundamental: a necessidade de dolo na ação desonesta, que baseou uma das principais mudanças empenhadas pela Lei nº 14.230/21, que foi a eliminação dos tipos culposos de ato de improbidade:

Por essa ótica, então, a contrariedade entre o atuar do agente público e o parâmetro jurídico-administrativo da moralidade não implica, *por si só*, a configuração da pecha

da improbidade. Para tanto, é necessário um “plus”, qual seja: a *desonestidade*. Esse é o atributo que não só distingue a *improbidade* (“espécie”) da *imoralidade* (“gênero”), como denota que a configuração do ato ímprobo exige a demonstração de *má-fé* e *deslealdade* por parte do agente público: dado que – do ponto de vista normativo – é indicativo da figura do *dolo*, em seus aspectos *cognitivo* e *volitivo*.

Por conseguinte, a doutrina tinha razão ao enfatizar o quão aberrante era o uso da culpa – *em seu sentido estrito de inobservância de um cuidado devido* – para adjetivar como “desonesto” o atuar de agentes públicos. Essa foi a crítica doutrinária que contribuiu – de modo determinante – com as discussões acadêmicas em torno da necessária readequação interpretativa do sentido atribuído ao art. 11 da Lei nº 8.429/92 (Carneiro *in* Mendes, 2022, p. 108).

Por fim, vale destacar que, apesar da dificuldade da definição do conceito de ato de improbidade, a própria LIA expõe esforços do legislador em definir e exemplificar ações que seriam enquadradas como atos de improbidade, em seus artigos 9º, 10 e 11, que expõem respectivamente os **(i)** atos que importam em enriquecimento ilícito; **(ii) atos que causam dano ao erário**, que terão maior atenção no presente trabalho; e os **(iii)** atos que violam princípios da administração pública. Nesse último ponto, inclusive, foi onde ocorreu uma das maiores mudanças mencionadas por Rafael Carneiro relacionadas a acepção da ideia de desonestidade do ato de improbidade, que foi a limitação das condutas que violam princípios descritos no art. 11 em um rol taxativo. Nesse sentido, complementam Rafael Oliveira e Daniel Neves que a mera irregularidade ou o vício em ato administrativo não é suficiente para qualificar um mero ato irregular como um ato de improbidade:

Com a alteração promovida pela Lei 14.230/2021, não basta a violação aos princípios da Administração para caracterização da improbidade tipificada no art. 11 da LIA, exigindo-se a prática de uma das condutas descritas taxativamente nos seus incisos.

É importante destacar que a improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator.

A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (*dolo*) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa (Neves, 2022, p. 22).

### 2.3.2. Elementos objetivos: agente passivo e agente ativo

No entanto, além dos elementos de *dolo* e de desonestidade, que são relativos à conduta do agente ímprobo, devem ser obedecidos cumulativamente outros requisitos para que se caracterize o ato de improbidade administrativa sujeito às implicações da LIA, relacionados ao sujeito passivo da conduta e à qualificação do próprio agente público. Quanto ao último aspecto,



o art. 2º, *caput* define o agente público como todo aquele que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por forma de investidura ou vínculo, alguma função na administração pública direta e indireta, incluído o agente político. Ainda, o parágrafo único do mesmo artigo acrescenta que o particular que celebra com a administração pública qualquer espécie de contrato administrativo que envolva o repasse de recursos públicos também está sujeito às cominações da LIA, seja ele pessoa física ou jurídica.

LEGISLAÇÃO EM MARCAS DE ALTERAÇÃO	LEGISLAÇÃO LIMPA
<p>Art. 2º <del>Reputa-se agente público.</del> <b>Para</b> os efeitos desta lei, <b>consideram-se agente público o agente político, o servidor público e</b> 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 <del>mencionadas</del> <b>referidas</b> no <del>artigo anterior</del> <b>art. 1º</b> desta Lei.</p> <p><b>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</b></p>	<p>Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se agente público <del>o agente político</del>, 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.</p> <p>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</p>

Fonte: elaboração própria

Portanto, trata-se da aceção de agente público mais ampla possível, incluindo figuras que ocupem cargos ocupados por meio de eleição, **excluído somente o Presidente da República**, para o qual existe o tipo penal próprio do crime de responsabilidade previsto no art. 85, V da CF, conforme consignou Odete Medauar em meio à controvérsias sobre a aplicação da LIA aos agentes políticos antes de sua recente reforma (Medauar, 2018, p. 121) e posteriormente decidido pelo STF.<sup>7</sup>

Já em relação ao sujeito passivo do ato de improbidade, que é a administração pública, a controvérsia existe se considerada a ampla gama de entidades públicas existentes devido aos fenômenos da desconcentração e descentralização da administração. Com isso em mente, nota-se que o art. 1º, §5º da LIA, além de mencionar a administração direta e a indireta, não estabelece critério para definir a abrangência do conceito de administração indireta. No entanto, os parágrafos 6º e 7º do mesmo dispositivo estabelecem o **critério relativo ao próprio recurso**

<sup>7</sup> Pet 3.240 AgR/DF, Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, Publicado no DJe em 22/08/2018.

**público**, de maneira à incluir no espectro do sujeito passivo do ato de improbidade qualquer entidade privada que receba repasse ou incentivo fiscal de entes públicos ou governamentais previstos no §5º, além de entidade privada, ainda que não incluída na administração indireta, para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, nesse caso limitado o ressarcimento de prejuízos à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

LEGISLAÇÃO EM MARCAS DE ALTERAÇÃO	LEGISLAÇÃO LIMPA
<p><del>Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.</del></p> <p><b>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.</b></p> <p>[...]</p> <p><b>§ 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.</b></p> <p><b>§ 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.</b></p> <p><b>§ 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.</b></p>	<p>Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.</p> <p>[...]</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p>

Fonte: elaboração própria

Portanto, percebe-se a priori que efetivamente o único critério para definição do agente passivo do ato de improbidade é critério do recurso público, de maneira que se tornam infrutíferos os debates relacionados à inclusão ou não de consórcios públicos e entidades do chamado 3º setor na administração pública indireta. Nesse contexto, mostra-se passagem da obra de Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Daniel Amorim Assumpção Neves em que, ao refletir sobre se os consórcios públicos de direito privado fazem parte da administração indireta ou não, para determinar se esses poderiam ser sujeitos passivos de ato de improbidade, o debate se encerra com a constatação de que o instituto seria enquadrado no critério do §7º de qualquer maneira:

Os consórcios públicos de direito privado, que são verdadeiras associações estatais privadas interfederativas, podem ser caracterizados como espécies de empresas públicas, prestadoras de serviços públicos, ou de fundações estatais de direito privado.

Em consequência, os consórcios públicos de direito privado são sujeitos passivos da improbidade administrativa.

Aliás, ainda que não integrassem a Administração Pública – tese com a qual não concordamos –, a conclusão seria a mesma, pois os consórcios públicos de direito privado poderiam ser inseridos no conceito de “entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual” (art. 1.º, § 7.º, da LIA, alterado pela Lei 14.230/2021) (Neves, 2022, p.56).

Nesse mesmo contexto, ao analisar a situação das organizações do 3º setor, em que foi feita longa exposição sobre as diferenças entre Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e entidades similares, a conclusão foi no mesmo sentido de que a entidade será sujeito passivo de ato de improbidade se receber contribuição social ou recursos públicos. Ainda, acrescenta-se que mesmo no caso em que a entidade receba qualificação que a enquadre na administração indireta, se não existir contrato administrativo que formalize o repasse de recursos públicos à essa entidade, ela não poderá sofrer ato de improbidade:

Vale ressaltar, no entanto, que as entidades do Terceiro Setor apenas serão consideradas vítimas de atos de improbidade se efetivamente receberem benefícios do Estado ou contribuições dos cofres públicos no âmbito de determinada parceria.

No caso dos Serviços Sociais Autônomos, o recebimento de contribuições sociais justifica qualificá-los como sujeitos passivos da improbidade.

Por outro lado, a qualificação de pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, como “OS” ou “OSCIP”, por exemplo, não é suficiente para considerá-las como vítimas da improbidade, pois a simples concessão de rótulos ou nomenclaturas jurídicas não acarreta necessariamente a formação de vínculos jurídicos entre o Estado e as referidas entidades. É imprescindível a formalização de contrato de gestão e de termo

de parceria para que as OS e as OSCIPs sejam beneficiadas com o fomento público e possam ser enquadradas como potenciais vítimas da improbidade administrativa.

De forma semelhante, as OSCs, entidades privadas sem fins lucrativos, que não dependem de ato de qualificação do Poder Público, somente serão consideradas como vítimas da improbidade se formalizarem vínculos jurídicos com a Administração Pública e receberem benefícios públicos (Neves, 2022, p.61).

Por fim, vale mencionar que as Concessionárias de Serviço Público, regidas segundo o normativo da Lei nº 8.987/1995 e outras disposições setoriais, não poderiam sofrer ato de improbidade pois não recebem recursos públicos no momento da prestação do serviço público delegado ou concedido, considerando que a tarifa cobrada é a contraprestação do usuário pelo serviço público prestado e que essa não incide sem o fato gerador da utilização do serviço (Neves, 2022, p. 58). Ao mesmo tempo, registra-se que os Partidos Políticos deveriam ser sujeitos passivos de ato de improbidade, por receberem recursos públicos oriundos do Fundo Partidário, mas o art. 23-C incluído na LIA pela Lei nº 14.230/2021 resolveu por excluí-los da incidência da Lei e submetê-los somente à Lei nº 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), de maneira que Rafael Oliveira e Daniel Neves consideram inconstitucional essa disposição incluída na reforma, por violação aos princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, além da afronta ao art. 37, caput e § 4º (Neves, 2022, p. 64).

#### 2.4. Atos de Improbidade que causam dano ao erário

Na forma do art. 10, *caput* da LIA, constitui ato de improbidade administrativa qualquer **ação ou omissão dolosa que comprovadamente enseje em perda patrimonial**, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da administração pública direta e indireta, que podem ser sujeitos passivos do ato de improbidade. Na sequência, o dispositivo trás em seus incisos uma enumeração exemplificativa de atos que devem ser enquadrados na conduta do seu *caput*, veja-se:

LEGISLAÇÃO EM MARCAS DE ALTERAÇÃO	LEGISLAÇÃO LIMPA
<p>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão; dolosa <del>ou culposa</del>, que enseje, <b>efetiva e comprovadamente</b>, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:</p>	<p>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:</p>

Fonte: elaboração própria

Diante da leitura do texto legal, nota-se que as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 no dispositivo foram substanciais, ao eliminar da LIA a possibilidade de imposição de penas e, principalmente, de condenação ao ressarcimento ao erário em casos de conduta culposa que cause dano ao patrimônio público, constante na negligência, imprudência ou imperícia na gestão desses recursos. Nessa exigência, inclui-se o dolo na conduta de agente privado que tenha concorrido com o ato (Neves, 2022, p. 119).

Além disso, foi acrescentada a exigência de que o dano patrimonial deve ser comprovado, de maneira que se não houver essa comprovação, também não haverá condenação ao ressarcimento. Nesse sentido, Justen Filho menciona o exemplo de que o ato de dispensa irregular de licitação sem a comprovação de que foram pagos preços acima de mercado ou alienados bens abaixo do valor, não enseja na condenação pelo art. 10 e na obrigação ao ressarcimento (Justen Filho, 2023, p. 809). Ainda, lecionam Rafael Oliveira e Daniel Neves que se trata de exigência incluída na reforma que, além exigir a comprovação do dano, o restringe à hipótese de dano patrimonial dos bens e haveres, de forma a excluir a possibilidade que agentes ímprobos possam ser condenados ao ressarcimento por danos extrapatrimoniais ou presumidos à administração – como os danos morais – por meio da LIA:

Outra inovação relevante no caput do art. 10 da LIA refere-se à inserção da exigência de efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º da citada legislação. Na redação originária do citado dispositivo legal, não constava a exigência de efetiva e comprovada lesão ao erário, o que gerava o debate sobre a possibilidade de aplicação das sanções de improbidade por dano presumido ao erário (*in re ipsa*). A partir da nova redação do art. 10 da LIA, a configuração da improbidade por lesão ao erário, ao menos nos termos literais do dispositivo, exigirá a efetiva e comprovada lesão ao erário, o que afastaria a improbidade por dano presumido (Neves, 2022, p. 120).

Além disso, a própria discussão sobre a possibilidade de pessoa jurídica de direito público sofrer dano moral está em discussão no STJ, que vem aceitando a sua incidência somente em casos graves de corrupção praticados contra a administração pública e, nos demais casos, negando esses pedidos de condenação ao dano moral. Nesse contexto, defendem Carlos Elias e João Costa Neto que aplicar o conceito ao sistema da LIA é medida extremada, frente à ampla gama de instâncias de responsabilização para esse tipo de fato:

Preferimos a corrente majoritária pelos fundamentos já arrolados, aos quais acrescento um outro: o de que, para o resguardo da credibilidade dos entes públicos, já existe um pesado arsenal punitivo específico, com tipos penais específicos nos casos de crime contra a Administração Pública com um regime pesado de responsabilidade administrativa e por ato de improbidade administrativa. Não é adequado, sem lei

expressa, estender uma figura muito atrelada ao Direito Privado (o dano moral) para os entes públicos, que possuem arcabouço normativo próprio muito mais severo. Fazê-lo sem uma lei expressa seria descalibrar a dosagem punitiva desenhada pelo legislador para o sistema de proteção aos entes públicos (Oliveira, 2023, p. 295).

Nesse contexto, também merece destaque a inclusão do §2º ao art. 10, estabelecendo que a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica eventualmente desempenhada pelo Estado, como prejuízos havidos por empresas públicas ou sociedades de economia mista por conta de eventos de mercado, não ensejará em ato de improbidade tampouco na obrigação desse ressarcimento, salvo se comprovado ato doloso para essa finalidade. Trata-se de inovação positiva da Lei nº 14.230/2021 e coerente com o seu pressuposto de restrição do conceito de ato de improbidade ao ato doloso e desonesto, conforme explica José dos Santos Carvalho Filho que o setor econômico se apresenta costumeiramente aleatório e, por isso mesmo, causa perdas eventuais, de maneira que esse fato em si não pode mesmo configurar improbidade (Carvalho Filho, 2023, p. 936). Ao mesmo tempo, para que o ato seja enquadrado no disposto pelo art. 10 da LIA, não é necessário que esse dano ao erário seja revertido em favor do agente, lhe proporcionando enriquecimento ilícito ou a terceiro.

Por fim, Di Pietro ainda esclarece que um único ato de improbidade pode ser classificado em mais de um tipo, dentre aqueles previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, ao passo que uma única conduta pode proporcionar enriquecimento ilícito ao agente, provocar dano ao erário e ferir princípios da administração (Di Pietro, 2023, p. 1036). De qualquer forma, preenchidos todos os novos elementos atualmente estabelecidos do tipo, é certo dizer que o ato de improbidade que causa dano ao erário é forma de ato ímprobo altamente reprovável e se assemelha bastante ao conceito de corrupção do senso comum, de maneira que existem diversos outros institutos jurídicos destinados à sua repressão, como a competência do Tribunal de Contas da União para julgar as contas de responsáveis por bens e dinheiros da União, em abrangência praticamente idêntica ao critério do recurso público ora estabelecido, conforme será exposto no tópico 4.3.1.

## **2.5. Cominações da Lei de Improbidade aos atos que causam dano ao erário;**

Conforme exposto na introdução do presente trabalho, a Constituição Federal dispõe em seu art. 37, §4º que o ato de improbidade administrativa importará em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, estabelecendo ao legislador ordinário a tarefa de

regulamentar justamente quanto e como essas consequências jurídicas do ato ímprobo serão imputadas. Frise-se que, nesse momento, entende-se que o referido dispositivo não se refere às penas aplicadas ao agente ímprobo, que possuem características específicas como o caráter personalíssimo disposto no art. 5º, XLV e XLVI da CF, mas em consequências do fato jurídico do ato de improbidade. Nesse sentido, expõe Di Pietro:

Note-se que o dispositivo constitucional, ao indicar as medidas cabíveis, não se refere a elas como sanções. E, na realidade, nem todas têm essa natureza. É o caso da indisponibilidade dos bens, que tem nítido caráter preventivo, já que tem por objetivo acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o ressarcimento do dano (Di Pietro, 2023, p. 1038).

Dito isso, tem-se que o art. 12 da LIA estabeleceu a forma e a graduação das **penas** a serem aplicadas a cada um dos tipos de ato de improbidade elencados nos artigos 9º, 10 e 11, que se resumem às seguintes:

- a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância;
- b) perda da função pública;
- c) suspensão dos direitos políticos;
- d) pagamento de multa civil;
- e) proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Na qualidade de penas, as cominações expostas acima se aplicam somente à pessoa do condenado por ato de improbidade administrativa, de maneira que o restante das cominações como a indisponibilidade de bens e a obrigação de ressarcimento ao erário possuem caráter de obrigação de responsabilidade civil. Nesse sentido, tem-se que o art. 5º, XLV da CF dispõe que a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens podem ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido. Essa disposição foi incluída na LIA pela Lei nº 14.230/2021 em seu art. 8º e 8º-A, em alterações que deixaram a redação do dispositivo mais clara:

LEGISLAÇÃO EM MARCAS DE ALTERAÇÃO	LEGISLAÇÃO LIMPA
<p>Art. 8º O sucessor <b>ou herdeiro</b> daquele que causar <del>lesão ao patrimônio público</del> <b>dano ao erário</b> ou se enriquecer ilicitamente estão sujeitos <del>às cominações desta Lei até o limite do valor da herança</del> <b>apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido.</b></p> <p><b>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.</b></p> <p><b>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.</b></p>	<p>Art. 8º O sucessor ou herdeiro daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido.</p> <p>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.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> 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.</p>

Fonte: elaboração própria.

Chama atenção também a inclusão de segundo trecho no *caput* do art. 8º, acrescentando que o sucessor ou herdeiro do agente ímprobo estará sujeito apenas à obrigação de reparar o dano até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido, de maneira que a legislação se torna clara quanto à impossibilidade de transmissão aos herdeiros de outras cominações pecuniárias como o pagamento de multa civil. Ainda, Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa acrescentam que o ressarcimento integral do dano foi extraído das sanções propriamente ditas, conforme preceituam os artigos 927, *caput* e 944, *caput* do Código Civil, que estabelecem as normas gerais da responsabilidade civil (Costa, 2022, p. 141).

Diante dessa evolução do entendimento de que a obrigação de ressarcimento ao erário não constitui sanção, percebe-se que essa interpretação foi claramente utilizada pelo legislador no momento da reforma da LIA, que removeu a expressão “ressarcimento integral do dano” de todos os incisos que se referiam às penas para cada ato de improbidade, veja-se:

LEGISLAÇÃO EM MARCAS DE ALTERAÇÃO	LEGISLAÇÃO LIMPA
<p>Art. 12. Independentemente <b>do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e</b> das sanções penais <b>comuns e de responsabilidade</b>, civis e administrativas previstas na legislação específica,</p>	<p>Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável</p>



<p>está o responsável pelo ato de improbidade sujeito as seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 12.120, de 15/12/2009)</p> <p>I - na hipótese do art. 9º <b>desta Lei</b>, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, <del>ressarcimento integral do dano, quando houver</del>, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos <del>de oito a dez anos</del> <b>até 14 (catorze) anos</b>, pagamento de multa civil <del>de até três vezes o equivalente ao</del> valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou <b>de</b> receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo <del>de dez anos</del> <b>não superior a 14 (catorze) anos</b>;</p> <p>II - na hipótese do art. 10 <b>desta Lei</b>, <del>ressarcimento integral do dano</del>, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstancia, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos <del>de cinco a oito anos</del> <b>até 12 (doze) anos</b>, pagamento de multa civil <del>de até duas vezes o</del> <b>equivalente ao</b> valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou <b>de</b> receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, <del>pelo prazo de cinco anos</del> <b>pelo prazo não superior a 12 (doze) anos</b>;</p> <p>III - na hipótese do art. 11 <b>desta Lei</b>, <del>ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos</del>, pagamento de multa civil de até <b>em 24 (vinte e quatro)</b> vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou <b>de</b> receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo <del>de três anos</del> <b>não superior a 4 (quatro) anos</b>.</p>	<p>pelo ato de improbidade sujeito as seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 12.120, de 15/12/2009)</p> <p>I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, , perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;</p> <p>II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstancia, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil de equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;</p> <p>III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos.</p>
---	--

Fonte: elaboração própria.

No entanto, vale ressaltar que a exclusão do ressarcimento ao erário das penas do ato de improbidade não significa a sua revogação, pelo contrário, na forma do *caput* do art. 12 da LIA, o ressarcimento integral do dano será sempre devido independente da aplicação dessas penas e de outras de natureza administrativa e criminal (Neves, 2022, p. 127). Nesse sentido, explica o ressarcimento deve ser fixado mesmo nas hipóteses de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados pela LIA, bem como deve ser objeto mínimo de eventual acordo de não-persecução cível assinado entre o MPF e o acusado, em que o *Parquet* não poderá abrir mão de

que a obrigação de ressarcimento conste no acordo assinado, conforme o art. 17-B, I da LIA. Ainda, o incluído §6º do art. 12 da LIA dispõe que o valor de ressarcimento a ser determinado pela sentença condenatória por ato de improbidade deverá ser deduzido de eventual ressarcimento ocorrido nas instâncias penais, cíveis e administrativas.

Ainda, vale mencionar que o Tema 897 da Repercussão Geral do STF consignou que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, em interpretação do §5º do art. 37 da CF. No entanto, como todos os atos de improbidade foram restritos às condutas dolosas pela Lei nº 14.230/2021, ocorre que **a obrigação de ressarcimento ao erário será a única cominação imprescritível do ato definido por sentença como ato de improbidade**, ao contrário de todas as outras penas definidas na LIA, que possuem forma de prescrição regulada em seu art. 23 e seguintes; da condenação ao ressarcimento por condenação por Tribunal de Contas (Tema 899) e da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (Tema 666). Nesse contexto, a forma com que as múltiplas instâncias legitimadas para perquirir o ressarcimento ao erário interagem entre si para buscar a reparação por um mesmo fato gerador de dano ao patrimônio público será exposta no capítulo 4 do presente trabalho.

### 2.5.1. Aplicação das mesmas cominações a terceiros, “no que couber”

Vistas todas as penas e demais cominações determinadas pela LIA ao ato de improbidade, deve-se ter em mente que o diploma se aplica primordialmente aos agentes públicos, conforme definido em seu art. 2º. No entanto, logo em seu art. 3º a LIA determina que serão aplicáveis no que couber as mesmas cominações aos agentes privados que induziram ou concorreram dolosamente com o ato de improbidade. Nesse contexto, chama atenção as alterações promovidas no art. 3º da LIA pela Lei nº 14.230/2021, que incluiu a exigência do dolo na conduta do agente privado e excluiu do texto a menção ao benefício percebido pelo ato de maneira direta ou indireta, veja-se:

LEGISLAÇÃO EM MARCAS DE ALTERAÇÃO	LEGISLAÇÃO LIMPA
Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente publico, induza ou concorra <b>dolosamente</b> para a pratica do ato de improbidade <del>ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.</del>	Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente publico, induza ou concorra dolosamente para a pratica do ato de improbidade  § 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado

<p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p>	<p>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.</p> <p>§ 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.</p>
---	--

Fonte: elaboração própria.

Quanto a exigência do dolo do agente privado, entendem Rafael Oliveira e Daniel Neves que a inclusão desse requisito legal não trouxe inovações na prática, já que as condutas descritas no *caput* do art 3º de “induzir” ou “concorrer” eram condutas dolosas, bem como por haver entendimento anterior de que a conduta dos terceiros pressupunha o dolo:

A nova redação do art. 3.º da LIA, atribuída pela Lei 14.230/2021, inseriu expressamente a necessidade de conduta dolosa por parte do terceiro. Nesse ponto, a reforma da LIA confirma a exigência do dolo, nas condutas dos agentes públicos e dos terceiros, para configuração da improbidade.

Não se trata, propriamente, de novidade, uma vez que, não obstante a ausência de menção ao referido elemento subjetivo na redação originária do art. 3.º da LIA, predominava o entendimento que exigia a demonstração do dolo para aplicação das sanções de improbidade aos terceiros, na forma da tese defendida nas edições anteriores do presente livro (Neves, 2022, p. 101).

Ainda, vale ressaltar que o destinatário principal das sanções da LIA é o agente público, que tem a responsabilidade funcional de seguir todos os princípios de moralidade e probidade da administração pública, além da Lei. Em se tratando do próprio agente ativo do ato de improbidade, a presente discussão não se refere à hipótese direcionada pelo parágrafo único do art. 2º da LIA, afirmando que o particular que administra ou recebe recursos públicos também pode praticar o referido ato. Para além dessa perspectiva, o art. 3º se refere à situação de um **terceiro particular** que induz ou concorre para o ato de improbidade, que será praticado por um agente público.

Por isso, também é relevante mencionar que o **ato de improbidade não pode ser praticado sem o agente público**, de maneira que a doutrina e a jurisprudência entendem que um terceiro não pode ser sancionado sozinho sem que um agente público tenha sido condenado por ato de improbidade, tampouco figurar sozinho no polo passivo da ação de improbidade

administrativa (Neves, 2022, p. 102). No entanto, há a possibilidade de agentes privados serem responsabilizados por danos ao erário ou à coletividade por meio de outros regramentos, como a ação civil pública, conforme expõe José dos Santos Carvalho Filho:

Importante observar que, para a incidência da LIA, a conduta do terceiro deve estar de alguma forma associada à do agente público; sem tal vinculação, será responsabilizado conforme a legislação própria, mas não responderá perante o sistema de improbidade. Não há, pois, a figura do terceiro autônomo para fins de improbidade administrativa. Por tal motivo, não pode figurar sozinho no polo passivo da relação processual de improbidade (Carvalho Filho, 2023, p. 932).

Além disso, existe controvérsia relevante sobre se uma pessoa jurídica pode ser responsabilizada por ato de improbidade, pois a exigência do dolo na conduta do agente afastaria o regime próprio de responsabilização das pessoas jurídicas, que é objetivo. Ainda, sendo a pessoa jurídica uma abstração do Direito, não poderia ela por si só induzir ou concorrer com atos de improbidade sem a conduta dolosa de seus dirigentes ou funcionários. Por conta disso, somente poderia ser aplicada às pessoas jurídicas a Lei nº 12.826/2013 (Lei Anticorrupção). Nesse sentido, entende Carvalho Filho:

O terceiro, dentro do conceito do art. 3º, caput, da LIA, só pode ser pessoa física. Como já se afirmou, o dispositivo é constituído de condutas incompatíveis com autoria de pessoas jurídicas. O texto vigente, aliás, reforçou tal interpretação. Primeiro, porque procedeu à já citada exclusão de receber benefício do ato; depois, porque impôs o dolo como elemento subjetivo; e, finalmente, porque tratou da responsabilização da pessoa jurídica no art. 2º, parágrafo único. Aliás, nunca é demais relembrar que a disciplina básica de responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração é a Lei nº 12.846/2013, como já assinalamos acima. (Carvalho Filho, 2023, p. 932).

No entanto, outra parte relevante da doutrina entende que não havia óbices à responsabilização de pessoas jurídicas pela LIA, pois o *caput* da redação original do art. 3º não teria trazido essa limitação, bem como punia as beneficiárias diretas e indiretas, além de estabelecer que as punições se aplicavam “no que couber”, o que permitia a adaptação das cominações às pessoas jurídicas. Nesse sentido expõem Rafael Oliveira e Daniel Neves, acrescentando que com a reforma pela Lei nº 14.230/2021 a controvérsia parece estar superada, pois o §1º do art. 3º dispõe que os sócios ou cotistas não serão responsabilizados por atos de improbidade imputados à pessoa jurídica, salvo se comprovada participação e benefícios diretos, no limite de sua participação (Neves, 2022, p. 106).

Porém, o §2º do mesmo art. 3º que foi acrescentado na reforma estabelece que se os mesmos atos também forem puníveis pelo regramento da Lei Anticorrupção, a pessoa jurídica será punida somente por aquele regramento e à ela não será aplicável a LIA. Trata-se essa de

alteração legislativa que melhora a racionalidade sistêmica do microsistema anticorrupção, ao evitar que múltiplos regramentos do controle judicial sejam aplicados ao mesmo responsável, pelos mesmos atos. Nesse contexto, explicam Oliveira e Neves que a opção do legislador pode se justificar no fato de que as sanções da Lei Anticorrupção são mais severas e aplicam-se de acordo com o regime de responsabilidade objetiva, típico das pessoas jurídicas, em que não há necessidade de comprovação do elemento subjetivo do dolo, bastando estabelecer o dano e o nexo causal (Neves, 2022, p. 106).

Por fim, cabe estabelecer a abrangência da expressão “no que couber” na incidência das cominações da LIA aos agentes privados que concorrem com o ato de improbidade. Nisso, a cominação mais relevante para os fins do presente trabalho certamente é a **obrigação solidária de ressarcimento ao erário** por parte desse terceiro agente ímprobo, que concorreu ou induziu com o ato, certamente visando o benefício próprio e, geralmente, havendo ganhos monetários decorrentes desse ato de improbidade. Trata-se de toda a problemática do envolvimento de terceiros com a administração por meio da corrupção, envolvendo atos como o pagamento de propinas a agentes públicos visando operacionalizar fraudes à licitações, no intuito de obter contratos administrativos mais vantajosos. Nesses casos, certamente o dano ao erário a ser comprovado será decorrente de sobrepreço dos contratos em relação a certame licitatório que poderia ser realizado de maneira lícita, de maneira que essas empresas deverão ressarcir ao erário o lucro ilegítimo que perceberam da atividade ilegal. Além dessa obrigação ao ressarcimento, entende-se ser cabível às pessoas privadas físicas e jurídicas a proibição de contratar com a administração pública, bem como incabíveis as cominações como a de perda da função pública (Neves, 2022, p. 103).

### **2.5.2. Cautelares de indisponibilidade**

Sendo uma das cominações mínimas do ato de improbidade definidas pela Constituição em seu art. 37, §4º, a questão da indisponibilidade de bens será sempre uma das maiores problemáticas das ações que tenham como pedido final o ressarcimento ao erário, seja no âmbito da LIA, seja em outras ações do microsistema anticorrupção. Trata-se esse de assunto relacionado a efetividade da tutela jurisdicional, que busca autorizar o magistrado a tomar medidas cautelares para garantir o resultado útil do processo e proteger o direito da ação deteriorante do tempo ou mesmo das partes, antes de proferir uma sentença que ponha fim à fase de conhecimento do processo. Nesse contexto, o tema passou por relevante refino no “novo” Código de Processo Civil, que passou a tratar da tutela cautelar sob a ótica do dever

geral de cautela, deixando de enumerar rol taxativo de medidas cautelares como arresto, sequestro, arrolamento de bens e etc; podendo o juiz tomar as medidas que julgar necessárias a garantir o resultado útil do processo e processá-las mesmo que feitas sob outros fundamentos processuais (Dinamarco, 2020, p. 536).

No âmbito das ações de improbidade administrativa, há grande preocupação dos polos ativos da demanda em evitar que os acusados dilapidem seu patrimônio para obstar a execução de sentença que os condene ao pagamento de multa e ao ressarcimento ao erário, de forma a evitar a perda de seu patrimônio. Dada essa preocupação, é comum que nas petições iniciais das ações de improbidade existam pedidos de medida cautelar constantes na indisponibilidade de bens dos acusados, inclusive de forma *inautita altera parte*, ou anterior à oitiva do réu, sob o argumento de que o agente ímprobo irá esconder seus bens se souber que está sendo processado por ato de improbidade administrativa, o que irá impedir a satisfação jurisdicional e o efetivo ressarcimento pelos danos causados ao patrimônio público.

Por outro lado, as medidas de indisponibilidade de bens podem representar verdadeiro empecilho à subsistência dos réus por improbidade, ao passo que quantidade relevante de seus bens ficam bloqueados até o término do processo ou a revogação da medida pelo próprio Poder Judiciário, seja por decisão do magistrado ou por agravo de instrumento; o que em todos os casos pode levar anos à fio. Nesse contexto, a própria reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021 trouxe relevantes inovações sobre o tema, tentando conciliar a garantia da efetividade jurisdicional com as garantias mínimas dos réus e a dignidade da pessoa humana, limitando, por exemplo, somente o bloqueio de bens suficientes à garantir o ressarcimento do dano apresentado no valor da causa, conforme os §§ 5º e 10 do art. 16.

Essas inovações da reforma estabeleceram os requisitos mínimos da necessária comprovação de risco ao resultado útil do processo e que o juiz se convença da probabilidade do direito arguida na petição inicial, ou da materialidade dos fatos narrados, para que se conceda a medida cautelar de indisponibilidade de bens. Em regra, essa indisponibilidade deverá ser decretada após a oitiva ao réu no prazo de cinco dias, mas pode ser flexibilizada caso se comprove que a notificação do acusado possa obstar a efetividade da medida executiva, na forma dos §§ 3º e 4º do art. 16. No contexto da exigência do *periculum in mora* e do *fumus boni juris*, explicam Rafael Oliveira e Daniel Neves que anteriormente à reforma da LIA, havia entendimento consolidado do STJ de que a indisponibilidade de bens seria uma forma de tutela da evidência, não da urgência, de maneira que esses requisitos quando se tratava de ato de improbidade eram presumidos e dispensavam a comprovação de que a medida era necessária para garantir a execução do pagamento de quantia certa. Porém, devido a essas importantes

mudanças, o entendimento do STJ deve ser revisto sob pena de aplicação indistinta e *contra legem* das cautelares de indisponibilidade (Neves, 2022, pp. 336 e 337).

Além disso, a nova redação da LIA passa a dispor sobre outros relevantes critérios da cautelar de indisponibilidade como o limite do valor a ser bloqueado ao próprio prejuízo patrimônio público somado com o enriquecimento ilícito obtido pelos agentes ímprobos, inclusive na hipótese de litisconsórcio passivo, em que o conjunto dos bens bloqueados de todos os réus também não deverá ultrapassar esse valor (art. 16, §5º). Em relação à inclusão do valor referente à multa, a Lei nº 14.230/2021 dispôs que a pena a ser aplicada ao agente ímprobo não deverá ser incluída na cautelar de indisponibilidade, ao contrário de entendimento anterior do STJ que permitia a concessão para atos tipificados no art. 11 da LIA (Neves, 2022, p. 324). De qualquer forma, também é relevante mencionar o disposto no art. 20 e seguintes da LINDB também deve se aplicar às decisões em ação de improbidade, para que não se concedam medidas cautelares com base em conceitos jurídicos abstratos sem que se considere os efeitos práticos da decisão.

Também merece destaque o disposto no §11 do art. 16, que prevê a priorização da indisponibilidade de bens móveis como veículos e bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos, antes do bloqueio de contas bancárias, ao contrário da regra geral da execução disposta no art. 853 do CPC, que prioriza a penhora de dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira, sobre os bens materiais. Nesse contexto, explicam Rafael Oliveira e Daniel Neves que se trata de inovação oportuna e coerente à medida cautelar, que se sustenta numa cognição sumária do direito, ao contrário da tutela executiva, que já decorre de uma certeza de um direito (Neves, 2022, p. 332). Ainda, são novidades a proibição de decretação de indisponibilidade de até 40 salários mínimos em caderneta de poupança dos acusados, em outras aplicações financeiras ou em conta-corrente (art. 16, §13) e do bem de família do réu, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida havido por ato de improbidade descrito no art. 9º (art. 16, §14).

Portanto, nota-se que o legislador empregou efetivos esforços para melhorar o regulamento das cautelares de indisponibilidade, por meio da inclusão de quatorze parágrafos em um dispositivo legal que antes só dispunha do *caput* e outros dois parágrafos, que também foram completamente reformulados. Entende-se que esse novo regramento melhora o equilíbrio que deve existir entre a efetividade da tutela jurisdicional e do ressarcimento ao erário; e a necessária garantia dos direitos mínimos de subsistência, dignidade e continuidade da atividade empresária durante um longo trâmite processual. No entanto, deve-se refletir sobre a utilidade

e a eficiência dessas medidas frente a seu prejuízo, em uma Lei de Improbidade Administrativa que está claramente se distanciando do objetivo de proteger direitos difusos para se especializar na repressão do ato de improbidade por meio da aplicação de sanções pessoais aos agentes públicos ímprobos. Ainda, há de se considerar que esses valores bloqueados, ao final, não serão efetivamente utilizados para satisfazer o crédito da condenação, pois haverão outros títulos executivos de ressarcimento ao erário sobre os mesmos fatos, constituídos por ações civis ou por outras instâncias de responsabilização como o Tribunal de Contas da União, ou até mesmo valores pagos por meio de Acordos de Leniência, como será exposto no capítulo 4.

## **2.6. Conclusões sobre as dimensões repressiva, restauradora e compensadora da Lei de Improbidade**

Diante dessa tendência demonstrada de distanciamento da LIA do objetivo da garantia do patrimônio público e de direitos da coletividade, que se entende que teriam dimensão restauradora, resta refletir sobre em que plano opera essa legislação na proteção da moralidade administrativa, conforme preceituam as normas gerais de direito administrativo e o art. 37, §4º da CF. Nesse contexto, entende-se que fica evidente o fortalecimento de seu caráter repressivo, em detrimento de outras abordagens preventivas ou restauradoras na proteção à moralidade administrativa e ao erário público.

Em relação às medidas preventivas de combate à improbidade, a obra de Emerson Garcia e Rogério Garcia cita uma série de institutos que servem ao controle preventivo da probidade, como os códigos de conduta, a figura do *Ombudsman*, incompatibilidades e a sistemática do controle da evolução patrimonial e das atividades desempenhadas pelo agente público (Garcia, 2014, pp. 100-115). Quanto a esses instrumentos, somente o último é tratado pela LIA em seu Capítulo IV que trata da declaração de bens, determinando a obrigatoriedade do agente público em apresentar a declaração imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (art. 13, *caput*), no momento que assume o cargo, anualmente e no momento que deixa ou troca de função (§2º), prevendo que a recusa ou a falsidade na prestação da declaração dentro do prazo importará em demissão.

No entanto, com a reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021, o *caput* do referido art. 16 foi alterado e o seu §1º foi revogado, deixando de ser obrigatória a apresentação da declaração de bens além daquela apresentada à Receita Federal, mesmo que essa também deva dispor sobre os bens móveis e imóveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens



e valores patrimoniais, localizado no país ou no exterior. Ainda, ficam de fora os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, que esses não sejam em sua maioria objetos daquela declaração enviada à Receita Federal. Vale dizer que, nesse ponto, mesmo sendo determinada a demissão do agente que se recusa a prestar a declaração verdadeira, a LIA não determina nenhuma diligência de monitoramento da evolução patrimonial que pode ser observada por meio dessas declarações, que são melhor exploradas nas Leis nº 8.790/1993 e nº 12.813/2013; tampouco registra esse ato de recusa ou prestação de declaração falsa dentre os atos de improbidade administrativa listados nos artigos 9º, 10 e 11.

No mesmo sentido, Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa acrescentam os institutos do controle do nepotismo, cujo enquadramento como ato de improbidade foi removido do texto final da LIA pela Câmara dos Deputados ao rejeitar a Emenda nº 4 do Senado Federal, o teste de integridade e o “Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique em Inelegibilidade” (CNCIAI), instituído pelo CNJ na Resolução Conjunta n. 6/2020, além dos instrumentos de *Compliance* (Costa, 2022, pp. 29-40). Esse último, por sua vez, é tratado por meio da Lei Anticorrupção, que possui penas mais rígidas às empresas responsáveis como ato de corrupção, mas ainda fomenta a implementação de programas de integridade às empresas que assinam Acordos de Leniência.

Ainda, é importante mencionar o papel da aplicação das penas de perda da função pública, suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com a administração pública aos agentes ímprobos, que tem o potencial de provocar na sociedade um sentimento de justiça, ou ainda, proteger o patrimônio público e o direito difuso à boa administração ao afastar indivíduos propensos à violar o princípio da probidade por um tempo determinado, bem como os terceiros condenados pela participação no ato ímprobo de contratar com a administração pública por período semelhante. Por fim, existe relevante discussão sobre a ideia de que a multa civil aplicada pela LIA representa uma espécie de *punitive damages* e se essa abarcaria eventual condenação por danos morais da pessoa jurídica lesada. Nesse contexto, apesar de se tratar de longa discussão, a doutrina e a jurisprudência do STJ adotam entendimento de que é possível a condenação por danos morais em favor da administração, mas que esse pedido deve ser feito em ação autônoma e que a LIA não serve para essa finalidade. De qualquer forma, parece ser consenso o entendimento de que a multa civil aplicada pela LIA serve apenas ao fim repressivo de desestimular a conduta ímproba e afastar o sentimento de impunidade (Neves, 2022, pp. 284 e 291), assim como as demais punições previstas no diploma.

### 3. RACIONALIDADE JURIDICO-FORMAL DA “NOVA” LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

#### 3.1. Breve síntese

Em meio a todas essas alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA e na solidificação do novo paradigma, a constitucionalidade de diversos dispositivos introduzidos nessa reforma chegou a ser questionada tanto pela doutrina quanto perante o Supremo Tribunal Federal, que já julgou em sede de controle abstrato o Tema 1.199 e as ADI's 7042 e 7043. Esses julgamentos definiram, respectivamente, que é constitucional a exigência de dolo para a caracterização do ato ímprobo e a (i)retroatividade de algumas alterações; bem como a inconstitucionalidade da legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público para propor as respectivas ações.

Nesse contexto permeado de incertezas, é certo dizer que alguns intérpretes da “nova” Lei de Improbidade podem se encontrar em dilemas típicos do direito, ao avaliar tanto a constitucionalidade do novo texto, quanto a sua própria oportunidade e conveniência ao interesse público. Nessa oportunidade é que esses agentes se valem de argumentos jurídicos como a técnica legislativa e a “intenção do legislador” para defender determinado ponto de vista, se a Lei nº 14.230/2021 é mais apropriada ou não para conferir a devida proteção ao princípio da moralidade administrativa. Inclusive, esse exercício de tentar abstrair o objetivo do legislador com a edição da norma foi observado durante o julgamento do Tema 1.199 pelos Ministros do STF. Ao longo desses julgados, chamaram a atenção trechos de votos como o do Min. Nunes Marques, que revela claramente sua preocupação em entender a intenção do legislador com a reforma da Lei de Improbidade e a ela aplicar os limites constitucionais da retroatividade:<sup>8</sup>

Creio que da simples leitura do texto da Lei n. 14.230/2021 não pode remanescer nenhuma dúvida sobre ser do **interesse do legislador** que a norma tenha aplicação retroativa. Por todos, o art. 1º, § 4º, da Lei n. 8.429/1992, na redação dada pela de n. 14.230/2021, é elucidativo a esse respeito. [...]

[...]

Em suma, **o legislador iniludivelmente quis a retroação das normas benéficas** da Lei n. 14.230/2021. A retroação aqui não deve ser extraída de meras inferências e

---

<sup>8</sup> **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895> . Acesso em 09 jul. 2023.

constatações indiretas. Não. Ao fazer remissão aos princípios do direito administrativo sancionador, **o legislador intentou assimilar os postulados elementares do direito sancionador ao processo de improbidade**, entre os quais está o da retroação da lei mais benéfica.

Além disso, como demonstrei linhas acima, **os debates legislativos não deixam dúvida de que é intenção manifesta do legislador que se opere a retroação** das normas benignas.

Diante desses interessantes debates, encontra-se o ambiente perfeito para analisar a racionalidade e a argumentação legislativa do processo que culminou na reforma da Lei de Improbidade Administrativa segundo a teoria da legislação proposta por Manuel Atienza, que oferece parâmetros adequados para avaliar essa racionalidade sob o aspecto jurídico-formal e sob o aspecto pragmático, além da perspectiva ética que é própria de discussões relacionadas à medidas para o combate à corrupção e à moralidade administrativa.

### **3.2. Problema a ser resolvido e alternativas**

Para o estudo da atividade legiferante, assim como na elaboração de Análises de Impacto Regulatório típicas da Regulação, é necessário definir o problema do mundo real que se pretende solucionar por meio do Direito. Identificado esse elemento, passa-se a considerar as alternativas legislativas a serem empregadas, bem como deve-se considerar a hipótese da não-intervenção e manutenção do *status-quo* (Atienza, 2022, p. 62-69).

Diante da Lei de Improbidade Administrativa e seu objeto de proteger a moralidade administrativa, ou o chamado “direito à boa administração”, deve-se considerar que o texto originalmente editado em 2 de junho de 1992, de maneira que o legislador ordinário entendeu ser o momento de promover atualizações no texto a fim de atualizá-lo aos paradigmas atuais de Direito Administrativo e Constitucional ligados ao combate à corrupção e à proteção do princípio da moralidade administrativa. Nesse contexto, foi proposto na Câmara dos Deputados ainda em 2018 o PL 10.887/2018, de autoria do Deputado Roberto de Lucena (PODEMOS/SP), cujo o texto original foi fruto dos trabalhos de uma Comissão de Juristas criada para a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, sob a presidência do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques.

Assim, quanto aos objetivos da reforma proposta, o autor do Projeto expõe em sua justificativa que o longo transcurso de tempo que a Lei de Improbidade vigorou sem que reformas fossem feitas em seu texto motivou o trabalho dessa comissão de juristas, para atualizar o normativo de acordo com a nova realidade de *enforcement* à corrupção e à novos

entendimentos produzidos pelo Poder Judiciário, que modificavam o âmbito de aplicação da Lei de acordo com princípios e garantias constitucionais, conforme o trecho:<sup>9</sup>

A Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – **completou 25 (vinte e cinco) anos de vigência** regulando condutas cujo objeto são o bem público e o agir com responsabilidade perante a administração pública.

A disciplina regulatória do afazer administrativo, também objeto de outros diplomas legislativos, está abrangida por este diploma legal em sua dimensão proibitiva e punitiva, servindo para a contenção de condutas danosas para o Estado e para a preservação do bom administrar.

Após o seu jubileu de prata, **a Lei de Improbidade Administrativa – LIA carecia de revisão para sua adequação às mudanças ocorridas na sociedade** e também para adaptar-se às construções hermenêuticas da própria jurisprudência, consolidadas em decisões dos Tribunais.

Seguindo este desiderato, a Presidência da Câmara dos Deputados criou e instalou a Comissão de Juristas para a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, sob a presidência do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques, encarregada de não apenas discutir os pontos necessários para aprimoramento e adaptação da lei, mas também de receber propostas e contribuições de todas as instituições do Sistema de Justiça e da sociedade civil.

Após as análises, debates e deliberações, a Comissão consolidou suas compreensões no presente texto, que agora segue para tramitação no Parlamento da República.

Diante da leitura do trecho, depreende-se que o próprio legislador entende ser natural que mudanças ocorram na sociedade ao longo do tempo, o que enseja a atualização de normativos vigentes, para que a Lei continue a produzir os efeitos desejados pelo legislador na realidade, no caso, a regulação dos afazeres administrativos e a proteção da moralidade no Poder Público. Nesse contexto, é mencionado diversas vezes que algumas alterações propostas se deram em consonância à entendimentos jurisprudenciais, que foram proferidos justamente a fim de modular a aplicação da norma à casos concretos, quanto esse texto não mais se adequa à realidade.

Por outro lado, é certo afirmar que a não-intervenção e a manutenção do *status-quo* do legislador no normativo poderia trazer efeitos deletérios ao bem jurídico tutelado, de maneira que a legislação não mais cumpriria seus objetivos em proteger a moralidade e o patrimônio público diante de seu atraso, perpetrando injustiças. É nesse sentido que o Relator do PL

---

<sup>9</sup> **Projeto de Lei nº 10.887/2018.** Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=PL%202505/2021%20\(N%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=PL%202505/2021%20(N%20Anterior:%20pl%2010887/2018))>. Acesso em 09 jul. de 2023.

10.887/2018 na Câmara dos Deputados, Deputado Carlos Zarattini (PT/SP) se manifesta no início do Voto em seu Parecer:<sup>10</sup>

**Hoje, é inquestionável a necessidade de se reformular a Lei de Improbidade Administrativa - LIA.** São incontáveis os casos de condenações por irregularidades banais, que não favorecem nem prejudicam ninguém além do próprio agente público, punido severamente com multas vultosas e suspensão de direitos políticos. Com isso, cada vez mais as pessoas de bem vão se afastando da vida pública, em prejuízo da população.

O texto do PL 10.887/2018 apresentado buscou como premissas:

- 1) incorporar ao texto da Lei nº 8.429/92 a jurisprudência já assentada pelo STJ;
- 2) compatibilizar o texto da atual Lei nº 8.429/92 com o CPC, com a Lei Anticorrupção e com a LINDB;
- 3) detalhar outros pontos da lei, como, por exemplo, a previsão da indisponibilidade de bens a qualquer tempo e a retirada da defesa preliminar com a previsão de aumento do prazo de contestação.

No entanto, o que se verificou, durante os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial para reforma da Lei de Improbidade Administrativa, em catorze audiências, nas quais foram ouvidos mais de 60 autoridades no assunto e ainda nos seminários realizados em várias regiões do País, com a possibilidade de colher preciosas contribuições do setor público, da sociedade civil, órgãos de controle, organizações de transparência pública e de grandes especialistas na matéria, **é que a Lei nº 8.429/92, nos seus 29 anos de vigência, causou inúmeras injustiças em virtude de conter conceitos demasiadamente abertos** e que, portanto, necessita de uma reforma substancial para que a *mens legis* possa ser restabelecida.

**A mais urgente modificação é com relação à tipificação das condutas.**

A extirpação da modalidade culposa da improbidade administrativa é extremamente necessária na medida em que ações negligentes, imprudentes ou imperitas, ainda que causem danos materiais ao Estado, não podem ser enquadradas como atos de improbidade, pois lhes falta o elemento de desonestidade (grifos próprios).

Dessa forma, entende-se que o legislador identificou como problema a ser solucionado o tratamento que era dado aos atos de improbidade administrativa, de maneira que o bem jurídico da moralidade administrativa e o patrimônio público não mais estavam sendo protegidos, conforme manda o art. 37, §4º da Constituição. Diante desse cenário, propôs-se a atualização do normativo mencionado a fim de que o texto se adequasse à nova realidade observada, bem como à outras alterações normativas à época recentemente realizadas, como a publicação do Novo Código de Processo Civil e a atualização da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB com os princípios gerais de Direito Público.

---

<sup>10</sup> **PRLP n. 2, proferido na Comissão Especial destinada à análise do PL 10.887/2018.** Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2029275&filename=PPP%201%20CEURG%20=%3E%20PL%202505/2021%20\(N%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029275&filename=PPP%201%20CEURG%20=%3E%20PL%202505/2021%20(N%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em 09 jul. 2023.

### 3.3. Análise das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 segundo o nível de racionalidade jurídico formal

No intuito de analisar a atividade legislativa e criar uma teoria da legislação, Manuel Atienza parte do pressuposto que a atividade legislativa é um conjunto de interações entre diferentes elementos e atores, sendo eles editores e destinatários de uma norma, o sistema jurídico ao qual elas estão inseridas, além de seus fins e valores. Dessas relações, deve se extrair alguma racionalidade ou racionalização dessa atividade da criação de normas, para a qual o autor propõe que a análise seja feita com base em cinco níveis de racionalidade, sendo elas as racionalidades (R1) linguística; (R2) jurídico-formal; (R3) pragmática; (R4) teleológica; e (R5) ética, possuindo cada uma delas seus pressupostos de aplicação baseados em tipos de editores, destinatários, sistemas jurídicos, além de fins e valores preponderantes (Atienza, 2022, Capítulo 4).

Dito isso, têm-se que para o nível de racionalidade jurídico-formal (R2), a proposta de Manuel Atienza é a análise da Lei sob a perspectiva de que a atividade legislativa busca a sistematicidade, em que as normas formem um todo sem lacunas, contradições e redundâncias, capaz de prever a conduta humana e suas consequências jurídicas. Desse modo, **a Lei seria irracional nesse nível se, e na medida que, contribui para erodir a estrutura do ordenamento jurídico vigente** ou, em outras palavras, contribui para o aumento da insegurança jurídica (Atienza, 2022, p. 32). Diante disso, sendo o objeto presente trabalho a análise sistemática das normas destinadas ao controle da probidade administrativa e da proteção ao erário após as alterações promovidas na LIA, entende-se que o nível de racionalidade R2 é o mais adequado ao recorte do estudo que será desenvolvido.

Nessa perspectiva, é necessário ter em mente todo o sistema de normas destinadas à proteção da moralidade administrativa já existente, como a Lei Anticorrupção, a Lei de Ação Civil Pública e as disposições contidas a partir do art. 21 da LINDB. Além disso, deve se considerar também a edição de novo Código de Processo Civil em 2015, que impôs importantes alterações no processo que se aplica à Ação de Improbidade Administrativa. Como mencionado no tópico anterior, o legislador se preocupou em atualizar o texto da Lei de Improbidade com as modernizações promovidas nesses outros importantes normativos. Dito isso, deve ser destacada importante alteração introduzida pelo Legislador de que a Ação de Improbidade não mais se confunde com uma Ação Civil Pública, que faz parte do chamado microsistema coletivo.

Essa discussão é relevante pois a Ação de Improbidade Administrativa, além de obedecer ao mandamento constitucional contido no art. 37, §4º, foi editada para servir de importante mecanismo ao combate à corrupção, decorrente da preocupação de diversos países em elaborar instrumentos que garantam um chamado “direito à boa administração” (NEVES, 2022). Trata-se, portanto, da defesa de um direito predominantemente difuso ao qual, antes da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, também se destinava o rito da ação civil pública para – além das sanções pessoais – se obter o ressarcimento ao erário. Essa prática encontra-se vedada pela atual redação da Lei de Improbidade, em seu art. 17-D. Esse mesmo dispositivo, incluído na recente reforma, descreve o importante entendimento para o objeto da presente pesquisa, que é a afirmação de que a Ação de Improbidade Administrativa é destinada à aplicação de sanções pessoais, conforme se verifica de sua redação:

LEGISLAÇÃO EM MARCAS DE ALTERAÇÃO	LEGISLAÇÃO LIMPA
<p>N/A. Dispositivo incluído pela Lei nº 14.230/2021 sem correspondência com o texto original.</p>	<p>Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.</p> <p>Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.</p>

Fonte: elaboração própria.

Nesse contexto, vale mencionar que o art. 17-D foi incluído pela Emenda nº 5 do Senado Federal ao Projeto de Lei da Câmara, onde o Senador Weverton (PDT/MA) em seu parecer na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, além de prever a concessão de prazo ao Ministério Público se manifestar sobre a intenção com o prosseguimento de ações iniciadas pela advocacia pública, afirma expressamente a intenção do texto em separar os regimes da ação de

improbidade e da ação civil pública, de maneira a ressaltar o caráter sancionatório da LIA e reservar a proteção do erário público ao microsistema coletivo, veja-se:<sup>11</sup>

No mesmo sentido, propõe-se, com a supressão do texto proposto para o § 4º do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e a inclusão do artigo 17-D, a conceituação legal da ação de improbidade administrativa, afastando, em definitivo, sua coincidência com as ações civis públicas, destinadas à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos – e, nessa medida, a incidência do § 1º do artigo 129 da Constituição.

Considerando tal adequação quanto à natureza jurídica das ações de improbidade administrativa, por imperativo de compatibilidade com a Constituição, de modo que, deixando de serem essencialmente ações civis públicas, aprofundando-se seu caráter sancionador, propõe-se alterar o artigo 3º do Projeto de Lei no 2.505, de 2021, concedendo-se prazo razoável – 120 (cento e vinte) dias – para que o Ministério Público manifeste interesse no prosseguimento das ações propostas pelas Fazendas Públicas, inclusive em grau recursal, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito.

De igual forma, a Câmara dos Deputados ratificou o entendimento do Senado Federal sobre a matéria, ao analisar as emendas oferecidas pela casa revisora, momento em que o Relator Deputado Carlos Zarattini (PT/SP) endossa a proposta, veja-se:<sup>12</sup>

A Emenda nº 5 insere importante alteração ao estabelecer uma conceituação da Ação de Improbidade, de modo a apartar os regimes de tutela do interesse coletivo, em especial daquele próprio das Ações Civis Públicas, tratados na Lei no 7.347, de 1985. Julgamos importante tal alteração na medida em que evita a confusão dos regimes aplicáveis na defesa da probidade daquele próprio para a proteção do interesse coletivo.

Portanto, o dispositivo legal acima mencionado, além de afastar a utilização do rito da Ação Civil Pública, previsto pela Lei nº 7.347/1985, afirma que a Ação de Improbidade não serve ao controle de legalidade das políticas públicas ou à proteção do patrimônio público, reservando ao segundo procedimento mencionado essa função de proteção a direitos difusos. No entanto, a Lei de Improbidade ainda reserva para si uma importante consequência da condenação do agente público – a obrigação de ressarcimento ao erário, conforme disposto em seu art. 18 após importantes alterações redacionais promovidas pelo legislador:

---

<sup>11</sup> **Relatório do PL 2505, de 2021 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.** Disponível em <[https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9016175&ts=1641233522698&disposition=inline&gl=1\\*1ay4qtr\\* ga\\*MTAxMTUyMzI5Ni4xNzAwMTc5NDU0\\* ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTcwMDE3OTQ1My4xLjAuMTcwMDE3OTQ1My4wLjAuMA](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9016175&ts=1641233522698&disposition=inline&gl=1*1ay4qtr* ga*MTAxMTUyMzI5Ni4xNzAwMTc5NDU0* ga_CW3ZH25XMK*MTcwMDE3OTQ1My4xLjAuMTcwMDE3OTQ1My4wLjAuMA)>. Acesso em 16. nov. 2023.

<sup>12</sup> **Parecer às Emendas ou ao Substitutivo do Senado no PL 2505/2021.** Disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2084914&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2084914&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%20Anterior:%20pl%2010887/2018))>. Acesso em 16 nov. 2023.



LEGISLAÇÃO EM MARCAS DE ALTERAÇÃO	LEGISLAÇÃO LIMPA
<p>Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação <del>civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente</del> <b>fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei determinará condenará o pagamento ou a reversão dos bens ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos</b>, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.</p>	<p>Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, <b>em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.</b></p>

Fonte: elaboração própria

Dessa forma, nota-se que mesmo a Lei Improbidade não se destinado precipuamente à proteção do patrimônio público, ainda possui dispositivos destinados à proteção do interesse coletivo ao determinar que a mesma sentença condenatória por ato de improbidade também imponha a obrigação de ressarcimento ao erário, na hipótese de enquadramento desse ato entre as condutas descritas em seu art. 10, que descreve os atos de improbidade que causam danos ao erário. Nesse contexto, tanto a doutrina quanto a jurisprudência já amadureceram a ideia de que a imposição de ressarcir os danos causados ao erário não é uma sanção e sim, uma obrigação de responsabilidade civil que, inclusive, é transferível aos herdeiros do agente ímprobo no limite do espólio segundo o art. 8º da Lei de Improbidade. Ainda, a reforma promovida pela Lei 14.230/21 incluiu previsão expressa no art. 8-A da Lei reformada, afirmando que essa responsabilidade sucessória também é aplicável às empresas, em hipóteses de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária, não sendo aplicáveis a elas as outras sanções previstas na lei, conforme a legislação com as alterações já transcritas no tópico 2.5.

Visto esses dispositivos da nova redação da Lei de Improbidade, a doutrina voltou a discutir pressupostos antes pacificados por ela e pela jurisprudência dos tribunais superiores, notadamente quanto à natureza jurídica da LIA e de sua respectiva ação. Nesse contexto, narra Daniel Amorim Assumpção Neves que antes da alteração legislativa no diploma, não se questionava que a Lei de Improbidade Administrativa fazia parte do Direito Civil, não do Direito Penal (Neves, 2022). No entanto, principalmente devido ao disposto no incluído art. 17-D, quando é afirmado que a “ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas na lei”, volta-se a refletir se a legislação não teria sido transferida ao Direito Penal.

Esse questionamento passa a fazer sentido quando se leva em consideração a ampla gama de garantias processuais conferidas ao réu pela Lei e ampliadas pela reforma, já que o

Direito Civil e o chamado microsistema coletivo do qual a Ação Civil Pública faz parte não possuem esses institutos. Ao contrário, a tutela dos interesses difusos por essas ações pressupõe mecanismos como a inversão do ônus da prova e uma maior autonomia decisória do magistrado para que o interesse coletivo prevaleça frente à um ato ilícito altamente reprovável, que causaria danos à toda coletividade. Porém, quanto a sua aproximação do Direito Penal, mesmo que retomada a reflexão, a posição de que a Lei de Improbidade permanece cível parece prevalecer, ainda que tenha sido reforçado o seu caráter sancionador.

No entanto, outra discussão sobre a natureza jurídica da Lei de Improbidade merece destaque, que é se o dispositivo ainda faz parte desse mencionado microsistema coletivo. Antes da reforma promovida pela Lei nº 14.230/21, a doutrina afirmava que a Ação de Improbidade fazia parte desse microsistema, ao se propor a tutelar o direito coletivo à boa administração do erário. Ao se debruçar sobre essa reflexão, o próprio autor antes citado alerta que a Lei nº 14.230/21 alterou sua opinião sobre o tema:

A natureza civil da ação, por outro lado, parece inegável a partir do momento em que o próprio legislador determina de forma expressa, no art. 17, caput, da LIA, a aplicação à ação de improbidade administrativa do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil.

Sendo uma ação de natureza civil, mas distinta da ação civil pública, resta perguntar se a ação de improbidade administrativa continua fazendo parte do microsistema coletivo. Em obra anterior, defendi que sim. Na verdade, afirmei, literalmente, que não tinha dúvida de minha resposta. Quem me dera estar tão seguro quanto naquele momento... (Neves, 2022, p. 155)

Essa dubiedade entre dispositivos da nova redação conferida à LIA, como a afirmação do art. 17-D de que esse diploma serve somente para aplicar sanções e entre o disposto no artigo 18, de que a sentença que julgar procedente a ação promovida por ato que causa dano ao erário deverá condenar ao ressarcimento do dano; causa confusão ao intérprete da norma e ao operador jurídico. Na opinião de Neves, o legislador perdeu uma ótima oportunidade de “separar o joio do trigo” e manter ação de improbidade administrativa exclusivamente sancionatória:

Penso que o legislador perdeu uma ótima oportunidade de, finalmente, separar o joio do trigo, ou seja, de manter ação de improbidade administrativa exclusivamente sancionatória, voltada apenas para a eventual aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA. A tutela do patrimônio público, por meio da anulação de atos ilícitos, e, principalmente, a reparação ao erário e a restituição de bens ficariam reservados à ação popular e à ação civil pública. (Neves, 2022, p. 160).

Contudo, à revelia do disposto em seu art. 17-D, a intenção do legislador parece não ter sido afastar o diploma da tutela do interesse coletivo, sendo que os demais dispositivos da

lei afirmam que a Ação de Improbidade ainda deve se preocupar em garantir a efetividade da tutela jurisdicional, principalmente em relação à obrigação de ressarcimento ao erário. Nesse sentido, o art. 16 da Lei nº 8.249/92 atualmente conta com outros quatorze parágrafos que estabelecem as hipóteses de cabimento de pedidos de indisponibilidade de bens, que podem ser deferidos inclusive *inaudita altera parte* – sem a oitiva prévia do réu – se comprovado que o contraditório prévio puder frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, na forma do §4º do mencionado dispositivo. Essas cautelares de indisponibilidade de bens aplicadas aos réus por improbidade causam verdadeiros empecilhos à sua liberdade e intimidade ao longo do curso processual, podendo ser muitas vezes mais danosos que a própria sanção pelo ato ímprobo ou do que a obrigação de ressarcimento, considerado o tempo que a justiça pode demorar a processá-los.

No entanto, esses pontos levantados fazem parte das análises a que podem ser compreendidas nos níveis R3 e R4, que analisam justamente a efetividade do Direito em alterar condutas humanas e em promover efeitos desejáveis na realidade, que seria a efetiva proteção à moralidade administrativa. De qualquer forma, entende-se que no nível R2 o legislador empregou efetiva melhora no sistema normativo anteriormente existente, ao eliminar a duplicidade de procedimentos existente em relação à Ação Civil Pública, porém, poderia ter tornado o sistema ainda mais coeso, ao destinar à outros normativos a busca pelo ressarcimento ao erário e cautelares de indisponibilidade, tornando a Lei de Improbidade Administrativa somente uma norma de caráter sancionador.

### **3.4. Intervenções do Supremo Tribunal Federal baseadas na constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 14.230/2021**

A teoria da legislação proposta por Manuel Atienza inclui uma análise do chamado *iter* legislativo, ou caminho percorrido pelo legislador para a tomada de decisão e elaboração de uma nova norma (Atienza, 2022). Nesse contexto, como exposto anteriormente, deve ser escolhido um problema a ser solucionado, considerar alternativas para a solução – incluindo a não-intervenção – para que se elaborem os enunciados linguísticos e jurídicos que constituirão a norma, devendo esses estarem acompanhados da devida justificação ética. Ainda, explica o autor que trata esse processo de um ciclo, em que o resultado de uma operação subsequente pode repercutir sobre a anterior, gerando um novo processo de revisão normativa e tomada de decisão. É exatamente esse o contexto da Lei nº 14.230/21, que impôs reforma à Lei nº

8.249/92, publicada 25 (vinte e cinco) anos antes em um claro processo decisório de reconsideração de valores e de aumento de racionalidade.

Outro aspecto a ser analisado é a escolha do legislador em manter vigente o normativo anterior com alterações, ao invés de sua completa revogação e elaboração de uma norma completamente nova. De certo, a quantidade e a relevância das alterações promovidas provoca o questionamento sobre a pertinência da manutenção da norma anterior, à exemplo da nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/21, que revogou a anterior Lei nº 8.666/93. No entanto, a análise das alterações promovidas no texto, em maioria por meio da supressão de trechos e vocábulos em artigos anteriormente redigidos, revela que houve alguma intenção de manutenção da lógica anterior, que estaria se desenvolvendo e se adequando à uma nova realidade do mundo dos fatos, ao invés de sua completa ruptura.

Porém, desde a sua publicação, a “nova” Lei de Improbidade Administrativa enfrentou questionamentos em sede judicial, quanto à constitucionalidade e a aplicação de dispositivos incluídos na norma, principalmente em relação à abolição do tipo culposo de improbidade e às novas regras de prescrição. Para tanto, os julgadores recorreram a exercícios semelhantes ao do presente trabalho, para entender a racionalidade e o processo decisório por trás das escolhas legislativas que foram impugnadas.

Esse exercício de tentar compreender a intenção do legislador em alterar determinada norma foi empregado pelo Supremo Tribunal Federal durante o julgamento do Tema 1199, que avaliou a constitucionalidade da reforma promovida pela Lei nº 14/230/21 em exigir o dolo para a caracterização do ato ímprobo e as regras de prescrição aplicáveis ao processo da Ação de Improbidade Administrativa. Assim foi fixado o tema de repercussão geral:<sup>13</sup>

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

---

<sup>13</sup> **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR.**, op. cit.

Durante esse julgamento, os Ministros do STF adentraram em discussões valiosas ao presente trabalho, relacionadas à retroatividade da aplicação das inovações legislativas ora apreciadas aos seguintes marcos: quanto aos que defendiam a retroatividade das normas, os ministros dividiram-se entre a 1) ampla retroatividade, devendo ser anuladas de ofício todas as condenações transitadas em julgado por ato de improbidade culposo; e a 2) retroatividade condicionada, sendo necessário apenas o ajuizamento de ação rescisória para a anulação das condenações.

Já entre os demais ministros, na posição dominante de que as inovações legislativas seriam irretroativas, houve divergência quanto a aplicação dessas novas disposições materiais e processuais às Ações de Improbidade que ainda não tiveram trânsito em julgado, sendo as posições variáveis entre a 3) aplicação tanto da norma material mais benéfica quanto das novas normas de direito e processual às ações em curso; a 4) aplicação somente da norma material mais benéfica; e a 5) irretroatividade absoluta, não sendo aplicáveis às ações de improbidade ajuizadas antes da vigência da Lei nº 14.230/21 nenhuma das inovações legislativas, ainda que mais benéficas aos réus. A posição do Relator Alexandre de Moraes, que se localizou no quarto marco acima mencionado é que prevaleceu na tese do Tema 1.199.

Ainda em relação a julgados relevantes que tratam das inovações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, além da ADI 7236, deve ser mencionado o julgamento das ADI's 7042 e 7043, que declarou inconstitucional a legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público para propor Ações de Improbidade, como havia sido disposto pela reforma, em favor de que os entes públicos lesados também possam propor a ação, visto a sua atribuição legal e constitucional de zelar pela integralidade do patrimônio público por elas administrado. Essa controvérsia é relevante para o objeto do presente trabalho, pois revelaram o posicionamento do Supremo Tribunal Federal de que a Ação de Improbidade ainda deve servir à proteção do patrimônio público, já que a competência dos entes públicos para perquirir o ressarcimento ao erário por meio da LIA foi reestabelecida pelo Supremo, à revelia da clara intenção do legislador.

No entanto, a análise empregada pelo Supremo à aplicação dos novos dispositivos da LIA prejudica a compreensão da racionalidade da norma, conforme a interpretação e aplicação determinadas por meio do controle concentrado, em que claramente se prezou pela proteção de conceitos de justiça e eficácia, em detrimento da segurança jurídica, previsibilidade e coesão do sistema normativo. Diante desse cenário, é certo dizer que o operador jurídico se encontra diante de um claro conflito entre as racionalidades jurídico formal (R2) e teleológica (R4), tidas por Manuel Atienza como dimensões que possuem relação antagônica entre si, considerando

que a última parte do pressuposto de que a norma é irracional “se, e na medida em que, não produz efeitos, ou produz efeitos não previstos e que tampouco possam ser considerados desejados ou desejáveis” (Atienza, 2022, p. 38), campo operado pelos cientistas ou técnicos sociais, que tendem a considerar a racionalidade jurídico-formal não mais como um meio à disposição e sim, como um obstáculo à justiça. No entanto, o autor faz uma importante consideração sobre o desejo de prevalência da dimensão de justiça sobre a dimensão da segurança jurídica:

A contraposição clássica entre segurança e justiça não é outra coisa senão a contraposição entre a racionalidade jurídico-formal e a ética. Aqui, limito-me a indicar que a dialética em questão não é apenas aquela que se apresenta no campo da aplicação (e interpretação) do Direito, ou entre a aplicação do Direito (regida pela segurança jurídica) e sua produção (regida pela justiça), mas que tal contraposição também ocorre dentro da legislação, da produção do Direito: a sistematicidade de uma lei faz dela um mecanismo de previsibilidade, de segurança, mas não garante a liberdade, a igualdade e a justiça (em qualquer forma em que elas possam ser entendidas). Algo bastante trivial, mas que o jurista tradicional geralmente esquece (Atienza, 2022, p. 61).

Portanto, a invalidação pelo Poder Judiciário de decisões legislativas tidas como racionais no nível teleológico, como a anterior imposição da legitimidade ativa exclusiva ao Ministério Público para o ajuizamento da ação de improbidade, pode prejudicar a racionalidade da norma quanto aos objetivos pretendidos pelo legislador ao editá-la, permitindo a utilização do instrumento para fins diversos do pretendido.

### **3.5. Compromissos firmados pelo Brasil quanto ao combate à corrupção e controle de convencionalidade da Lei nº 14.230/2021**

Em contraponto à tese ora defendida, merece destaque relevante posicionamento de que partes da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 representariam afrouxamento no combate à corrupção e à improbidade, de maneira que certas alterações promovidas no diploma seriam inconstitucionais devido ao princípio da vedação ao retrocesso, bem como não venceria ao chamado controle de convencionalidade, considerados os compromissos firmados pelo Brasil em tratados internacionais sobre o tema, especialmente na Convenção de Mérida. Nesse sentido, defende Igor Pereira Pinheiro que a Constituição Federal estabeleceu em suas bases um direito fundamental anticorrupção, de forma que tratados internacionais que versem sobre o tema e que sejam internalizados ganham status supralegal, superior às leis (Pinheiro, 2023, pp. 61-62). Dito isso, alterações posteriores na legislação ordinária ou complementar não

poderiam violar tanto esse princípio constitucional, quanto os tratados internacionais firmados pelo Brasil em matéria anticorrupção. Segundo o autor, “só se admite que haja o reforço legislativo para combater a corrupção, mas nunca um afrouxamento voltado a excluir ou flexibilizar as normas anticorrupção que sejam decorrentes diretamente de imposições constitucionais ou convencionais” (Pinheiro, 2023, pp. 61-62).

Diante dessa premissa, é correto afirmar que o legislador ordinário, além de dever obediência aos princípios constitucionais, por vezes normas vagas, também deve observar compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e se abster de operar retrocessos em suas leis que tratam do combate à corrupção. Nesse sentido, Valério Mazuolli, além de confirmar o status supralegal da Convenção de Mérida, ratificada pelo Decreto nº 5.687/2006, explica que a Constituição Federal inaugurou em seu art. 5º, §2º a abertura do sistema jurídico nacional às normas de direito internacional, ao afirmar que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Ainda, Mazuolli esclarece a ampliação do bloco constitucional:

É dizer, se os direitos e garantias expressos no texto constitucional “não excluem” outros provenientes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte, é porque, pela lógica, na medida em que tais instrumentos passam a assegurar outros direitos e garantias, a Constituição “os inclui” no seu catálogo de direitos protegidos, ampliando o seu “bloco de constitucionalidade (Mazuolli, 2014, p. 69).

Pois bem, sendo certo que as leis que tratam de direitos humanos devem passar pelo controle de convencionalidade e que, fazendo a Convenção de Mérida parte desse bloco de constitucionalidade, eventuais reformas na LIA também devem passar por esse filtro do controle de convencionalidade e serem compatíveis com os compromissos firmados pelo Brasil perante à comunidade internacional, principalmente em matéria anticorrupção. No entanto, entre esses compromissos assumidos, principalmente aqueles constantes na Convenção de Mérida, não se encontram determinações mais específicas para o tratamento da matéria do que na própria legislação nacional, pois a forma dos tratados e das convenções comportam em geral normas gerais de direito internacional em uma demonstração uniforme dos países signatários em assuntos de interesse geral (Mazuolli, 2023, p. 171). Diante desses compromissos assumidos, de combater à corrupção e por vezes adotar medidas mais severas do que o disposto nos próprios tratados, é que os seus signatários elaboram suas normas internas a fim de cumpri-los.

Porém, a dimensão de efetividade das normas para alcançar o fim pretendido pelo legislador – de combater à corrupção e a improbidade – não é de fácil análise e depende do trabalho do cientista social, além do jurista. Por vezes, o abrandamento de uma sanção ou até mesmo a revogação de um tipo penal são necessários para modular o comportamento dos destinatários da norma como pretendido e para proporcionar a justiça social pois, da maneira como determinada norma era redigida, não causava os efeitos inicialmente planejados por seu emissor sendo que, na teoria de Manuel Atienza, ambas essas dimensões são analisadas nos níveis de racionalidade pragmática (R3) e teleológica (R4) (Atienza, 2022).

Diante dessa problemática, sendo o foco do presente trabalho a racionalidade jurídico-formal da LIA quando se trata da responsabilidade pelo ressarcimento ao erário, vale reproduzir nota de Manuel Atienza em que, apesar de existir uma relação de antagonismo entre os níveis R2 e R4 – melhor explorada no tópico anterior – afirma haver uma relação de independência entre os níveis R2 e R3:

R2 e R3, por exemplo, parecem ter uma relação de independência mútua bastante evidente: não apenas uma lei pode ser altamente racional no nível R2 sem ser racional no nível R3, mas também é possível que uma lei que alcance um alto grau de cumprimento seja altamente imperfeita do ponto de vista de sua sistemática. De qualquer modo, talvez se possa dizer que a sistematicidade de uma lei facilita de alguma maneira sua eficácia, embora, obviamente, o fator decisivo para que uma lei seja cumprida não é o seu grau de sistematicidade (Atienza, 2022, p. 59).

De qualquer forma, essas observações não impedem que se façam considerações sobre possíveis inconstitucionalidades – ou inconveniências – de trechos da reforma da LIA, sendo as principais teses levantadas por Igor Pereira Pinheiro. Nesse contexto, entende-se que, por exemplo, assiste razão o autor quando afirma existir esse problema no art. 23-C da LIA, que excluiu do diploma os atos contra o patrimônio de partidos políticos (Pinheiro, 2023, pp. 116-120), conforme anteriormente mencionado no tópico 2.3.2 e também defendido por Rafael de Oliveira e Daniel Neves (Neves, 2022, p. 64). Da mesma forma, quanto à rejeição pela Câmara dos Deputados da Emenda nº 3 do Senado, mencionada no tópico 3.3, que acabou por excluir do tratamento da LIA a prática do nepotismo, que é uma das práticas que em maior intensidade atentam contra os princípios da moralidade e impessoalidade na administração pública (Pinheiro, 2023, p. 137). Além disso, na mesma linha defendida no presente trabalho e pela doutrina que baseou a reforma da LIA, Pinheiro afirma vislumbrar somente um “retrocesso persecutório” na eliminação dos tipos culposos de ato de improbidade, acrescentando ainda que a medida melhora a adequação e uniformização do sistema jurídico:



Além disso, ajustes sistêmicos, às vezes, são necessários com o passar do tempo e, desde que se mantenha uma coerência no tratamento dado pela ordem jurídica ao enfrentamento à corrupção, quando não se pode falar em retrocesso especificamente.

Exemplo disso ocorreu com uma modificação da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021 (artigo 1º, §51º e 2º c/c artigo 10, caput; artigo 11, §§1º e 2º). De acordo com tais dispositivos, a forma culposa foi abolida do sistema jurídico da improbidade administrativa, adotando-se a tese “garantista” de que culpa e desonestidade não caminham juntas. Não se pode desconsiderar as razões teóricas desse ponto de vista. E mais: considerando que os atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10 da Lei nº 8.429/92 correspondem a tipos penais que, via de regra, não admitem a forma culposa, o “retrocesso” aí é somente persecutório, pois há, no nosso sentir, uma adequação e uniformização do sistema jurídico.

Não fazia muito sentido alguém ser desonesto/corrupto no campo penal somente por meio do dolo e, no campo cível da improbidade administrativa, poder ostentar aquela qualificação por meio da culpa, ainda que grave (Pinheiro, 2023, pp. 64-65).

No entanto, com todas as vênias, não assiste razão o autor quando afirma existir uma instituição do “direito ao calote”, quando das restrições impostas pela Lei nº 14.230/2021 à indisponibilidade de bens em seu art. 16, afirmando haver proteção deficiente aos princípios da responsabilidade e da reparação integral do dano, direcionando suas críticas a três pontos: **a)** limitação do valor total da indisponibilidade de bens ao valor do dano ao erário indicado na inicial (art. 16, §§5º e 10); **b)** exigência de oitiva prévia do réu e vedação à presunção de urgência na medida cautelar (art. 16, §4º); e **c)** inversão da ordem dos bens a serem atingidos pela cautelar de indisponibilidade (art. 16, §11) (Pinheiro, 2023, pp. 107-110).

Quanto ao primeiro ponto, merece destaque o entendimento solidificado na doutrina e na jurisprudência de que a responsabilidade pela reparação integral do dano não é sanção e sim, obrigação de responsabilidade civil, conforme abordado no tópicos 1.3 e 2.4 e a posição de Carlos Elias e João Costa Neto (Oliveira, 2023, p. 844). Nesse sentido, vale a transcrição do posicionamento do autor:

Em primeiro lugar, não é possível que se limite essa tutela de urgência cautelar a providência voltada exclusivamente a uma das possíveis sanções da sentença de procedência, como fazem os §§5º e 10 do artigo 16. Isso vai de encontro a própria razão de ser de uma tutela cautelar. **O legislador não pode escolher, aletoriamente, qual das sanções merece tutela cautelar e qual delas não merece,** uma vez que todas elas encontram respaldo constitucional, convencional e legal (Pinheiro, 2023, p. 109). (*grifos nossos*).

Essa definição e separação do ressarcimento ao erário da classificação de sanção é importante, inclusive, para basear outras determinações da LIA como a transmissibilidade da obrigação de ressarcimento do dano aos herdeiros no limite do valor do patrimônio transferido (artigos 8º e 8º-A), o conteúdo mínimo do ressarcimento integral do dano no ANPC (art. 17-B,

§2º, vide tópico 4.2.3), além do próprio fundamento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade administrativa, medidas essas que garantem a efetiva reparação integral do dano ao erário, de maneira que essa limitação de valor a ser bloqueado é importante para garantir outros princípios constitucionais e internacionais, como o da dignidade da pessoa humana e a proibição de penas perpétuas ou cruéis, como na situação em que os réus permanecem por longo período de tempo com a totalidade de seus bens bloqueados aguardando o julgamento da ação de improbidade. Ao contrário, tratar a obrigação de ressarcimento integral do dano como sanção pode ensejar em desrespeito a um dos principais pressupostos da própria Convenção de Mérida, que é a priorização da reparação dos danos causados aos Estados por atos de corrupção.

Em relação ao segundo ponto, quanto à regra da oitiva prévia do réu exposta no §3º do art. 16, faz sentido entender que essa manifestação prejudica o elemento surpresa, que é fundamental para a efetividade das medidas cautelares de indisponibilidade de bens (Pinheiro, 2023, p.109). No entanto, vale lembrar que logo no §4º do mesmo dispositivo a LIA permite a cautelar *inaudita altera parte*, sem a oitiva prévia do réu, desde que comprovada a urgência da medida e o risco ao resultado útil do processo. Portanto, entende-se as alterações no instituto não prejudicam a sua efetividade, somente passam a afastar a presunção de urgência da medida anteriormente defendida pelo STJ, que facilmente pode ser afastada em outros casos em que não há a urgência como, por exemplo, de existência de outros títulos executivos para o ressarcimento do dano sobre os mesmos fatos emitidos por outras instâncias de responsabilização, a fim de se evitar abusos e prejuízos excessivos na dignidade do acusado ao longo do processo.

Por fim, em relação à inversão da ordem do art. 835 do CPC para indisponibilidade de bens, argumenta Igor Pereira Pinheiro que haveria injusta subversão de prioridades entre a pretensão do Estado ao ressarcimento e o direito ao crédito de um cidadão comum, decorrente de relação de direito civil (Pinheiro, 2023, p. 110). Porém, vale ressaltar o entendimento de Rafael Oliveira e Daniel Neves já exposto no tópico 2.5.2, de que a inovação é oportuna e coerente à medida cautelar, que se sustenta numa cognição sumária do direito, ao contrário da tutela executiva, que já decorre de uma certeza de um direito (Neves, 2022, p. 332).

Outra crítica relevante de Igor Pereira Pinheiro que diz respeito ao objeto do presente trabalho é o disposto no art. 3º, §2º da LIA, de que as sanções previstas nesse diploma não se aplicam à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade seja também sancionado como ato lesivo à administração de que trata a Lei Anticorrupção. Nesse sentido, demonstra o autor que não haveria problema na dedução de valores entre diferentes condenações ao ressarcimento ao

erário à pessoa jurídica em ação de improbidade e em virtude da aplicação da Lei Anticorrupção, que pode determinar o ressarcimento tanto em processo administrativo, em demanda judicial ou por meio de Acordo de Leniência, de maneira que esse desconto seria medida justa e impediria o *bis in idem* (Pinheiro, 2023, p. 111). No entanto, deve ser ressaltado que as multas aplicadas pela Lei Anticorrupção são consideradas ainda mais severas (vide Justen Filho, 2023 e Neves, 2022) podendo ser estabelecidas em até 20% sobre o faturamento bruto da empresa, valor esse que pode ser diminuído em até 2/3 se a empresa assinar Acordo de Leniência, se comprometendo a encerrar sua participação em ilícitos, em cooperar com as investigações e em oferecer informações aptas à possibilitar alavancagem investigativa de outras empresas em ilícitos.

Por fim, pode ser observado que boa parte das críticas do autor ao texto da Lei nº 14.230/2021 parte de um pressuposto de “abuso legislativo” que impôs retrocessos ao combate à corrupção, que por sua vez teriam provocado as alegadas inconstitucionalidades da reforma da LIA e desrespeitos aos tratados firmados sobre a matéria, veja-se:

Independente da nomenclatura do direito fundamental em questão (anticorrupção ou probidade administrativa), cumpre ressaltar que, para a sua tutela e preservação do seu conteúdo mínimo, incide o princípio da proporcionalidade, em sua vertente da proibição da proteção deficiente, segundo o qual exige-se do Poder Público uma ação sempre para frente, isto é, em caráter evolutivo na defesa dos direitos fundamentais e no combate à corrupção.

Isso significa dizer que o legislador não é onipotente para instituir um regime jurídico insuficiente ou retrógrado de combate à corrupção (muitas vezes, até em autoproteção), sob pena do abuso legislativo, que caracteriza inconstitucionalidade clara pela violação ao princípio da proporcionalidade (Pinheiro, 2023, p. 69).

Diante desse entendimento, de que o legislador poderia estar agindo em autoproteção, o que é uma hipótese razoável, dado o histórico de corrupção que assola a classe política do Brasil, pode-se aplicar a análise das alterações sob o nível de racionalidade ética (R5), proposto por Manuel Atienza, em que a norma será irracional quando não estiver ancorada em pressupostos éticos, por prescrever comportamentos imorais ou que persiga fins ilegítimos do próprio legislador (Atienza, 2022, p. 38). Nesse sentido, o principal exemplo de alteração que pode ter sido apoiada por intenções ilegítimas foi a inclusão do art. 23-C, que excluiu os danos sofridos por partidos políticos da aplicação da LIA, o que certamente pode ter beneficiado pessoalmente algum dos parlamentares que apoiou a proposição. No entanto, tal suposição é de difícil comprovação pois – além de ter contado com o endosso da doutrina majoritária – a matéria passou por rigoroso processo legislativo e pelo voto de 513 deputados e 81 senadores, dentre os quais é impossível afirmar com clareza que ao menos a maioria perseguia fins

ilegítimos de favorecimento pessoal para aprovar as referidas alterações na LIA. É por essa razão que Atienza afirma que o nível de racionalidade ética não produz técnica legislativa e se trata de dimensão negativa, conforme o trecho:

É importante notar que esse nível de racionalidade desempenha uma função mais negativa do que construtiva. A racionalidade ética – ao contrário de outros níveis de racionalidade – não produz nenhuma técnica legislativa específica: não há nenhum procedimento para alcançar a liberdade, a igualdade e a justiça através das leis, fora das técnicas produzidas pela racionalidade R1-R4. O único “instrumento” que a ética tem à sua disposição é o discurso moral, porém, trata-se justamente de um instrumento que se desnaturaliza- ria caso fosse utilizado para atingir fins (fins perlocucionários) que extrapolassem o próprio discurso (Atienza, 2022, p. 39).

Dessa forma, diante da falta de técnica legislativa para avaliar a racionalidade ética da proposição, é que se concluiu que “o cumprimento do Direito e/ou a realização de objetivos sociais estabelecidos é uma questão independente de sua justificação moral. É a distinção entre técnica e ética, entre racionalidade instrumental e racionalidade dos fins” (Atienza, 2022, p. 62), que garante a validade das normas que seguiram os pressupostos de R1-R4, mesmo que tenham sido apreciadas por parlamentares eventualmente motivados por fins ilegítimos.

### **3.6. Conclusões sobre o microssistema anticorrupção e a necessária racionalização sistêmica das normas de Direito Administrativo**

Diante da análise das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2023, nota-se que na dimensão onde o sistema normativo representa uma unicidade e promove a segurança jurídica, a separação dos planos da LIA e da Ação Civil Pública determinada pelo art. 17-D e a remoção da obrigação de ressarcimento de danos ao erário do conceito de sanção melhoram a racionalidade jurídico-formal da LIA, que passa a ter caráter sancionador e abre caminho à utilização do microssistema coletivo para a proteção do patrimônio público. No entanto, considerando que a própria LIA ainda prevê em si meios de condenação ao ressarcimento ao erário, além da indisponibilidade de bens, algo que deve ser repensado é a própria escolha legislativa pela multiplicidade e independência de instâncias punitivas e de responsabilidade, que reflete escolhas anteriores do legislador para atender à anseios sociais por providências à proteção da moralidade, que podem não mais se adequar à atual realidade institucional e aos mecanismos mais modernos de *enforcement* à corrupção. Nesse sentido, André Rosilho menciona o contexto em que foram aprovadas a própria LIA e a LOTCU, em que havia grande pressão social por mudanças nesse cenário, após a redemocratização e o Impeachment do

Presidente da República. Naquele momento, aumentar a quantidade do controle e não a sua qualidade parecia ser o mais adequado para atender à essa pressão da população sobre a classe política:

O curioso é que o Congresso, ao criar nova sanção de inidoneidade [a da LOTCU], sequer mencionou a existência de sanção similar em outro diploma normativo Decreto-lei 2.300/1986) ou cogitou da possibilidade de uma mesma conduta (fraude a licitações) gerar dupla punição. O legislador, no caso, aparentemente não se preocupou em criar um sistema punitivo coeso e organizado, capaz de equilibrar efetividade e assertividade com segurança jurídica. O mais provável é que esse movimento de expansão do aparato de controle do Estado tenha sido motivado primordialmente pelo impulso de aprofundar os instrumentos punitivos e de ampliar os riscos dos controlados (Rosilho, 2019, p. 197).

No entanto, mesmo tendo em mente a mudança de paradigma que a Lei nº 14.230/2021 representou na matéria da Improbidade Administrativa, percebe-se que o próprio princípio da independência das instâncias de responsabilização ainda é um paradigma da LIA, dispendo em seu art. 21 que as suas sanções independem do juízo dos Tribunais de Contas, bem como permitindo a soma de penas aplicadas a um mesmo ato ímprobo, em diferentes instâncias sancionadoras, no procedimento de unificação de penas em cumprimento de sentença disposto em seu art. 18-A. A revisão desse paradigma deve ser a próxima etapa da racionalização jurídico-formal da LIA, não somente visando a unicidade do sistema e a segurança jurídica, mas a própria racionalização do emprego dos recursos escassos da máquina pública evitando promover diversos processos sancionatórios, bem como a promoção da eficiência na proteção ao patrimônio público por meio da coordenação interinstitucional.

Entende-se, por outro lado, que a Constituição estabelece um princípio fundamental em verdadeira cláusula pétrea no seu art. 5º, XXXV, ao afirmar que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, o que significa dizer que seria inconstitucional a Lei retirar do Judiciário a competência para julgar atos de improbidade e determinar o ressarcimento ao erário, de maneira que os atores envolvidos sempre terão o direito de submeter à jurisdição a revisão – ainda que em nível de legalidade estrita – dos atos de controle da instância administrativa. Portanto, a revisão da independência das instâncias não poderá importar em violação ao princípio da inafastabilidade do poder judiciário, ainda que isso signifique uma maior eficiência do *enforcement* ao combate à corrupção e no fortalecimento das instâncias administrativas de responsabilização por danos ao erário. De qualquer forma, a Lei pode dispor sobre a racionalização do sistema punitivo e ressarcitório sem que isso importe em diminuição da função jurisdicional, considerando a multiplicidade de instrumentos disponíveis à obtenção do ressarcimento ao erário que será exposta no próximo capítulo.

## 4. EFETIVIDADE DOS TÍTULOS EXECUTIVOS PARA RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

A existência de uma multiplicidade de instâncias punitivas e de responsabilidades aptas a impor consequências jurídicas a um mesmo ato de improbidade tende a ser um problema de racionalidade jurídico-formal desse sistema jurídico o qual, como demonstrado, o legislador tem empenhado esforços para solucionar. Nesse contexto, cabe explorar melhor os outros institutos legais e regulamentares existentes a nível federal, aptos a aplicar sanções por atos de improbidade administrativa que causem dano ao erário e, principalmente, perquirir a satisfação desse dano causado ao patrimônio da União.

### 4.1. Breve síntese sobre títulos executivos

No entanto, além da competência de julgar e condenar por ato ilícito que pode ser tipificado como ato de improbidade ou firmar negócio jurídico que envolva o pagamento de valores em pecúnia, é necessário que esses instrumentos se comportem como **título executivo** apto a iniciar um processo de execução judicial a fim de agredir o patrimônio do devedor, para que a pretensão da obtenção do ressarcimento ao erário seja plenamente satisfeita.

Dessa forma, entende-se como **título executivo judicial** as sentenças proferidas pelo Poder Judiciário que reconhecerem a existência do direito e alguns outros atos jurisdicionais indicados em lei como as sentenças condenatórias em ação de improbidade administrativa, ou em ação civil pública e ação popular, bem como outras ações judiciais que visam ao reconhecimento do direito ao ressarcimento ao erário e acordos feitos com o Ministério Público ao longo desses processos e homologados pelo juízo. Já o **título executivo extrajudicial** é aquele documento decorrente de “certos atos negociais com que o próprio sujeito reconhece a obrigação e se compromete a cumprir” (Dinamarco, 2020, p.508), como o próprio Acordo de Leniência da Lei Anticorrupção, além de outros atos de ofício da administração ao qual a Lei atribui força de título executivo extrajudicial, como as condenações do Tribunal de Contas da União e em Processo Administrativo de Responsabilização.

Portanto, a seguir serão expostos o âmbito de funcionamento de cada título executivo direcionado ao ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa, bem como decisões de seus respectivos órgãos emissores que versam sobre a incidência de outros títulos sobre um mesmo fato gerador de dano. Esse último capítulo do trabalho oferecerá o conhecimento necessário para a sua conclusão, sobre a existência e a efetividade de outros

mecanismos destinados à proteção do patrimônio público, em substituição à utilização da LIA para tal finalidade.

## **4.2. Títulos Executivos Judiciais**

### **4.2.1. Condenação ao ressarcimento ao erário na própria ação de improbidade**

Conforme preceituado no art. 18 da LIA, a sentença que julgar procedente a ação fundada nas condutas tipificadas em seus artigos 9º e 10 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. Em vista do dispositivo legal, mesmo tratados dos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito e em dano ao erário ao mesmo tempo, a incidência das consequências jurídicas parece clara: em que pese a possibilidade de uma única conduta ser enquadrada em ambos os dispositivos, a perda de bens se refere ao ato de improbidade do art. 9º e o ressarcimento, ao art. 10.

Não apenas, mas é evidente que a condenação ao ressarcimento necessariamente depende do próprio reconhecimento pelo juízo ocorrência do ato ímprobo, não havendo que se falar em condenação ao ressarcimento ao erário sem a presença de um agente público no polo passivo da demanda, ao qual se imputa o cometimento do ato de improbidade descrito no art. 10 da LIA e a ocorrência de dano patrimonial efetivo aos cofres da União. No entanto, Rafael Oliveira e Daniel Neves mencionam que é possível a referida sentença condenatória ser proferida sem que a extensão do dano provocado seja auferida ao longo da fase de conhecimento do processo, por algum motivo fático que tenha impedido a realização de perícia ou pela ausência de acervo probatório que quantifique o dano, de maneira que poderá ser iniciado procedimento de liquidação dessa sentença no que se refere à condenação ao ressarcimento (Neves, 2022, p. 361). Para tanto, inclusive, a LIA prevê legitimidade ativa da pessoa jurídica lesada para iniciar a liquidação, ao contrário da propositura da própria ação de improbidade administrativa, à qual a Lei nº 14.230/2021 havia conferido exclusividade ao Ministério Público.

De qualquer maneira, considerando o curso regular do processo conforme regras especiais próprias dispostas na própria LIA e as normas gerais do CPC, conforme disposto o art. 17, §10-E, o momento do autor e do réu indicarem as provas que pretendem produzir é após decisão interlocutória prevista no §10-C, que indicará com precisão a tipificação do ato de

improbidade administrativa imputável ao réu, sendo vedado ao Juiz modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor. Caso essa tipificação inclua o ato que importa em dano ao erário disposto no art. 10 da LIA, as partes poderão produzir provas que o juiz utilizará para quantificar o dano ao erário o qual os réus serão condenados a reparar, considerando também o disposto no art. 18, §3º, que determina a consideração de eventuais serviços efetivamente prestados e o seu desconto da quantificação do dano.

Nesse último aspecto de possíveis danos ao erário decorrente de contratação e execução fraudulenta de contrato administrativo, Rafael Costa e Renato Kim explicam a existência de polêmica relacionada à condenação do terceiro contratado ao ressarcimento sobre a qual, anteriormente à Lei nº 14.230/2021, havia análise do *animus* ou do dolo do agente privado em concorrer com o referido ato, de maneira que se fosse comprovada a boa fé do contratado esse não teria de ressarcir o erário pelos serviços efetivamente prestados. No entanto, a reforma da LIA parece ter pacificado o tema com o referido art. 18, §3º, de maneira que mesmo tendo o terceiro agido com dolo ao concorrer com o ato de improbidade – como deve agir qualquer réu por improbidade com a reforma da norma – esse não deverá ressarcir ao erário por serviços efetivamente prestados decorrente de contrato administrativo (Costa, 2022, p. 143). Nesse sentido, anteriormente à própria publicação da Lei nº 14/230/2021, o STJ já havia firmado entendimento no AgInt no AREsp 798.081/RJ, de que a condenação de terceiros ao ressarcimento por serviços efetivamente prestados, mesmo presente o dolo na concorrência com o ato ímprobo, representaria enriquecimento ilícito da administração e que punição pelo Estado não poderia ensejar em outra ilicitude.<sup>14</sup>

Por fim, outra relevante novidade incluída pela Lei nº 14.230/2021 no art. 12, §6º foi a dedução do ressarcimento ocorrido em outras instâncias cíveis, administrativas e criminais que tiverem por objeto os mesmos fatos apurados na ação de improbidade. Nesse contexto, da mesma forma que o Estado não deve se enriquecer ilicitamente determinando o ressarcimento por serviços efetivamente prestados no âmbito de uma ação de improbidade, essa sentença condenatória também não deve ignorar outros valores já devolvidos em virtude dessas outras condenações. Isso importa dizer que o princípio da independência das instâncias cível, criminal e administrativa não pode ensejar múltiplas execuções de títulos executivos ao ressarcimento sobre os mesmos fatos, que importem em devolução de valores maiores do que o dano efetivamente comprovado, sob pena da administração incorrer no mesmo enriquecimento ilícito em detrimento do particular.

---

<sup>14</sup> STJ, AgInt no AREsp 798.081/RJ, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 09/12/2020.



No entanto, o mesmo princípio da independência das instâncias ainda faz com que ainda existam diferenças no valor quantificado por cada instância punitiva e ressarcitória, de maneira que eventual valor anteriormente apurado em condenação por Tribunal de Contas não deve vincular o juízo sentenciante. Da mesma forma, pode ser que em outra condenação ao ressarcimento pelos mesmos fatos em Ação Civil Pública, por exemplo, seja estipulada quantia maior do que aquela anteriormente apurada, de maneira que será devido o excedente. Nesse sentido, interpretam Rafael Costa e Renato Kim que o verbo “deduzir” utilizado pelo dispositivo denota a possibilidade de complementação do valor:

Trata-se de regra de busca evitar a dupla responsabilização do agente ímprobo em relação à reparação do dano. Com efeito, se já houve o pagamento ainda que parcial de indenização em outra instância, a medida não pode ser desconsiderada, sob pena, inclusive, de enriquecimento indevido da entidade lesada.

Atente-se para o fato de que o verbo “deduzir” deixa claro que não há óbice à complementação do valor da lesão fixado em outra instância por meio da ação civil de improbidade administrativa. Em outras palavras, é possível que, na demanda ajuizada com base na Lei n. 8.429/1992, fique demonstrado que o dano é superior àquele anteriormente indenizado, de modo a justificar a sua complementação. Costa, 2022, p. 144).

Portanto, nota-se que a sentença que condena tanto o agente público quanto o terceiro concorrente ao ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa está adstrita ao juízo de valor sobre a própria materialidade dos fatos narrados na inicial quanto à ocorrência do ato, além do efetivo prejuízo ao erário. A determinação desse ressarcimento estará em meio à outras cominações como a aplicação de todas as outras penas previstas em Lei, às quais a LIA prevê a possibilidade de unificação na fase de cumprimento de sentença em seu art. 18-A, bem como a possibilidade de parcelamento em até 48 parcelas mensais corrigidas monetariamente, conforme o art. 18, §4º, se o réu comprovar incapacidade financeira.

#### **4.2.1.1. Casos prescritos**

Questão repleta de polêmica e dissidências tanto na doutrina quanto a jurisprudência é o tema da prescrição das pretensões punitivas e ressarcitória do Estado em face de atos de improbidade administrativa, sendo que a matéria já foi objeto de três enunciados em Tese de Repercussão Geral no STF antes mesmo da edição da Lei nº 14.230/2021 e foi novamente revisitada após essa reforma na LIA. Em síntese, trata-se de saber se o transcurso de longo tempo desde a data do fato ensejador de dano ao erário até que o Estado tome providências para

perquirir punições ou o ressarcimento do dano importa na prescrição, ou seja, na perda do direito de acionar o Poder Judiciário visando a obtenção da demanda. A própria reforma da LIA estabeleceu importantes alterações nesse regime prescricional na nova redação do seu art. 23 e seguintes, estabelecendo que a prescrição geral para a propositura da ação e improbidade desde a ocorrência do fato é de oito anos, bem como estabelecendo o novo regime de prescrição intercorrente, que gera a prescrição da pretensão se o processo permanecer paralisado por mais de quatro anos sem que tenha sido proferida sentença ou acórdão, conforme dita o §8º do referido art. 23. Conforme exposto no item 3.4, o STF estabeleceu em seu último julgado sobre o tema da prescrição que o novo regime prescricional se aplica somente às ações de improbidade propostas à partir da data de publicação da Lei nº 14.230/2021.

Contudo, no que tange à prescrição da pretensão ressarcitória, houve relevante discussão no STF sobre a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento da administração pública decorrente de ilícito civil, como é o caso de ato de improbidade administrativa que causa dano ao erário. Trata-se de análise do disposto no art. 37, §5º da Constituição Federal, que envolve a atuação de todas as instâncias cível, administrativa e penal, por se tratar de norma constitucional, descrita da seguinte forma:

Art. 37. [...]

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**

Diante dessa norma, nota-se que os julgamentos proferidos pelo STF se debruçaram primeiro em questões genéricas da norma em comento, como saber se a última frase do dispositivo significa que as ações de ressarcimento referentes aos ilícitos que causem prejuízo ao erário estão “separadas” da incidência da prescrição. Em seu voto, o Relator Min. Teori Zavascki explicou que a interpretação do trecho envolvia problema relativo à extensão do vocábulo “ilícito”, que se entende significar toda e qualquer violação ao ordenamento jurídico independente de sua gravidade ou reprovabilidade, de maneira que entender como imprescritíveis todas as ações de ressarcimento decorrentes de “ilícitos” contra a administração pública seria extremo e deletério à segurança jurídica, conforme o trecho:

Essa ressalva final do texto normativo deu margem à instalação de um impasse dogmático a seu respeito. Uma das linhas de entendimento é essa sugerida pelo recurso, que, fundado em interpretação literal, atribui à ressalva constitucional a consequência de tornar imprescritível toda e qualquer ação de ressarcimento movida pelo erário, desde que o dano reclamado decorra de algum *ilícito*, independentemente

da natureza dessa ilicitude. Ocorre, todavia, que ilícito, em sentido amplo, é “tudo quanto a lei não permite que se faça, ou é praticado contra o direito, a justiça, os bons costumes, a moral social ou a ordem pública e suscetível de sanção” (NUNES, Pedro. Dicionário de Tecnologia Jurídica, 12ª ed., Livraria Freitas Bastos, p. 478). Para configuração do ilícito, nesse sentido amplo, “o que se exige, a todos, além do *ato* (e às vezes da *culpa*), é a *contrariedade à lei*”, explica Pontes de Miranda (Tratado de Direito Privado, Tomo II, SP:RT, 1974, p. 207). Ora, se fosse nesse amplíssimo sentido o conceito de ilícito anunciado no § 5º do art. 37 da CF, estaria sob a proteção da imprescritibilidade toda e qualquer ação ressarcitória movida pelo Erário, mesmo as fundadas em ilícitos civis que sequer decorrem de dolo ou culpa. A própria execução fiscal seria imprescritível, eis que a não satisfação de tributos ou de outras obrigações fiscais, principais ou acessórias, certamente representa um comportamento contrário ao direito (ilícito, portanto) e causador de dano. Essa visão tão estremada certamente não se mostra compatível com uma interpretação sistemática do ordenamento constitucional. Mesmo o domínio jurídico específico do art. 37 da Constituição, que trata dos princípios da administração pública, conduz a uma interpretação mais restrita.

Posta a controvérsia sobre a amplitude da imprescritibilidade a todos os ilícitos que causam dano à administração pública, o Min. Teori Zavascki propôs a fixação da tese de repercussão geral no sentido de que seriam imprescritíveis somente as ações de ressarcimento decorrentes de ilícitos tipificados como improbidade administrativa ou como ilícitos penais, conforme a proposta:

Em suma, não há dúvidas de que o fragmento final do § 5º do art. 37 da Constituição veicula, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com o patrimônio público. Esse sentido deve ser preservado. Todavia, não é adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo (a) conteúdo material da pretensão a ser exercida – o ressarcimento – ou (b) pela causa remota que deu origem ao desfalque no erário – um ato ilícito em sentido amplo. O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que consagra a prescritibilidade como princípio, é atribuir um sentido estrito aos ilícitos de que trata o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, afirmando como tese de repercussão geral a de que a imprescritibilidade a que se refere o mencionado dispositivo diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais.

Entretanto, o Min. Luís Roberto Barroso, acompanhando o Relator no mérito, apresentou divergência quanto à proposta de fixação da tese de repercussão geral, que deveria ser aproximar ao máximo do caso concreto, que por sua vez tratava de um ilícito decorrente de acidente de trânsito, de maneira que a discussão no Tribunal naquele momento quanto à imprescritibilidade da ação de ressarcimento decorrente de ato de improbidade administrativa não estava madura o suficiente para ser objeto de tese, conforme seu voto:

De modo que eu acompanho o Ministro Teori na conclusão e proponho uma ligeira alteração da tese da repercussão geral para dizer: "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil."

Nesses exatos termos é que foi julgado o Tema 666, afirmando que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, ficando pendente de julgamento a definição sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ato de improbidade administrativa e de atos tipificados na lei penal. A discussão não demoraria a chegar, justamente sob bases cada vez mais específicas como os Temas 897 e 899 da Repercussão Geral que, respectivamente, discutiram sob a imprescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa; e sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em decisão de Tribunal de Contas, dispostos da seguinte forma:

**Tema 899:** É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

**Tema 897:** São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Em síntese, os julgados afirmam que todas pretensões de ressarcimento ao erário são prescritíveis, de maneira que o legitimado não poderia perquirir esses valores se transcorrido longo período de tempo previsto em legislação, capaz de prejudicar as condições da ação, o contraditório e a ampla defesa, salvo a pretensão de ressarcimento por ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que é imprescritível. Vale ressaltar, entretanto, que à época do julgado, a LIA ainda comportava a modalidade culposa de ato de improbidade, de maneira que o recorte da imprescritibilidade para o ressarcimento de dano decorrente do ato doloso foi extremamente relevante e permeado de polêmica.

Quanto à controvérsia que resultou nesses julgados, diferentes eram as posições quanto à prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, à exemplo de Emerson Garcia e Rogério Pacheco, que defendiam a imprescritibilidade de todas as ações de ressarcimento decorrente de ato de improbidade, pois “a proteção ao patrimônio público, enquanto modalidade de interesse difuso, afeto a todos os membros da coletividade, foi não só retirada do poder de disposição de qualquer legitimado a tutelá-lo, como, também, pode ser feita a qualquer tempo” (Garcia, 2014, p. 398). Já Rafael Oliveira e Daniel Neves, em sentido diverso, entendem que mesmo as ações baseadas em ato de improbidade doloso deveriam ser prescritíveis, em nome de outros mandamentos constitucionais como o da segurança jurídica e da garantia ao contraditório e à ampla defesa. Ainda, afirmam:

Entendemos que as ações de ressarcimento ao erário, em decorrência de atos de improbidade administrativa, por força da interpretação do art. 37, § 5.º, da CRFB, são imprescritíveis.

Todavia, isto não impede que apontemos crítica à opção constituinte. O ideal seria a submissão das ações de ressarcimento ao erário a prazos prescricionais com o intuito de efetivar o princípio da segurança jurídica.

De forma semelhante, Fábio Medina Osório que, após ressaltar que até mesmo o crime de homicídio sujeita-se a prazo prescricional, critica a opção adotada pelo Constituinte e defende que o ideal seria a fixação de prazo de prescrição – ainda que elevado – para o ressarcimento ao erário, uma vez que a imprescritibilidade “gera uma intolerável insegurança jurídica” (Neves, 2022, p. 151).

No entanto, entende-se que a reforma promovida pela Lei nº 14.230/21 soluciona parte da controvérsia, já que à partir dela todos os atos de improbidade administrativa devem ser necessariamente dolosos, de maneira que a distinção realizada pelo tema 897 não seria mais contemporânea, salvo àquelas ações de ressarcimento baseadas em ações já transitadas em julgado com a condenação por ato de improbidade culposo.

Dessa forma, diante da prescribibilidade de todas as outras ações de ressarcimento, como as Ações Cíveis Públicas e as condenações por Tribunais de Contas, resta observar a conclusão afirmada pela jurisprudência do STF, de que **o único meio atual de se obter o ressarcimento ao erário decorrente de ato ímprobo prescrito é o ajuizamento da própria ação de improbidade somente com o pedido de ressarcimento**, mesmo estando prescritas as pretensões sancionatórias da LIA e de demais instâncias, destinadas a punição pessoal do agente ímprobo. Ainda, afirma o Ministro Alexandre de Moraes em publicação acadêmica que a continuidade das ações de improbidade para o fim da obtenção do ressarcimento ao erário mesmo na hipótese de prescrição das demais sanções previstas na Lei nº 8.429/92 decorre justamente da “necessidade de fiel observância ao Princípio da Tutela Judicial Efetiva, que supõe o estrito cumprimento pelos órgãos judiciários dos princípios processuais previstos no ordenamento jurídico” (Moraes, 2016, p.37).

Nesse sentido, o STJ já possui entendimento consolidado no sentido de que é possível o ajuizamento da ação de improbidade somente com o pedido de reparação em casos de prescrição da pretensão punitiva, conforme o Tema Repetitivo 1.089<sup>15</sup> daquela corte, proposto nos seguintes termos: “Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92”. No entanto, percebe-se que a redação da tese firmada ainda se refere à “ação civil pública por ato de

---

<sup>15</sup> STJ. REsp nº 1899407/DF. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. DJE 13/10/2021.

improbidade”, pois a data do julgamento é anterior à própria publicação da Lei nº 14.230/2021, de maneira que o entendimento deve se adaptar ao disposto no art. 17-D da LIA, que proíbe o ajuizamento de ação civil pública para pleitear qualquer cominação do ato de improbidade administrativa.

Ainda, deve-se asseverar que somente o procedimento judicial da LIA pode reconhecer o ato de improbidade administrativa, aplicando-se todos os seus procedimentos e garantias ao réu, de maneira que para a reparação do dano prescrito, o ajuizamento de ação de improbidade é obrigatório. Nesse sentido, defendem Carlos Elias e João Costa Neto:

Cabe, por fim, uma indagação: o ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade administrativa só pode ser deferido na via do procedimento judicial específico da Lei de Improbidade Administrativa? Entendemos que sim, pois, além de o caso concreto julgado pelo STF no RE 852.475/SP ter envolvido uma ação de improbidade administrativa, é certo que o reconhecimento da tipicidade de improbidade administrativa depende de sujeição ao rito judicial específico da Lei de Improbidade Administrativa (Oliveira, 2023, p. 408).

A presente solução encontrada para se obter o ressarcimento ao erário provocado por ato de improbidade cuja pretensão punitiva se encontra prescrita respeita razoavelmente os princípios do contraditório e da ampla defesa, pois obriga que se aplique procedimento voltado à proteção do réu como parte mais fraca do processo para a obtenção do ressarcimento, ao contrário do procedimento utilizado pelo microsistema coletivo, como explicam Rafael Oliveira e Daniel Neves:

O microsistema coletivo é inteiramente voltado para tutelar o direito material, recheado de regras procedimentais que buscam, justamente, proteger o autor durante o trâmite procedimental. No microsistema do processo acusatório punitivo ocorre exatamente o contrário, porque, neste, a proteção procedimental é toda outorgada ao réu, considerada a parte mais fraca e vulnerável da relação.

São, portanto, dois microsistemas absolutamente incompatíveis, que não conseguem sobreviver num mesmo processo. Não é possível um juiz mais atuante, como se exige num processo coletivo, se o processo é sancionatório. Não é possível uma flexibilização objetiva da demanda como se defende no processo coletivo se o processo é acusatório. Não é possível uma sucessão processual no polo ativo no caso de desistência se o processo é sancionatório. Não é possível coisa julgada *secundum eventum probationis* se o processo é sancionatório (Neves, 2022, p. 157).

Portanto, diante da dimensão que se dá a proteção do patrimônio público e aos direitos coletivos, como se verá adiante, não é razoável que aos próximos institutos se permita a aplicação de entendimento diferente do Tema 666, que afirma a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento por ilícito civil, tampouco que se permita ao juízo em ação civil pública que declare um ato como de improbidade administrativa.

#### 4.2.2. Microssistema coletivo e outras ações judiciais de ressarcimento

Partindo-se do pressuposto do presente trabalho de que a LIA não faz mais parte do microssistema coletivo, ou ao menos se afastou desses institutos, cabe discorrer sobre o papel cumprido pelo chamado “núcleo duro” desse sistema, composto pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), à qual Humberto Dalla e José Roberto Mello atribuem como a via principal para a tutela dos direitos coletivos, enquanto que na Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), no mandado de segurança coletivo, no mandado de injunção coletivo e em outras modalidades coletivas de impetração de remédios constitucionais, além da própria LIA, existem restrições próprias em aspectos estruturais e de legitimidade ativa (Pinho, 2020, p. 74). Ainda, cabe mencionar que a incidência da Ação Popular é distinta da LIA, pois se destina à anulação de ato administrativo que contenha vício formal ou material, como aqueles previstos no art. 2º e 4º da Lei nº 4.717/1965, enquanto que o ato de improbidade não significa necessariamente em nulidade do ato administrativo emitido.

Nesse contexto, cabe ressaltar que a incidência do microssistema coletivo sobre a proteção de interesses coletivos somente permite pedidos de natureza reparatória, jamais de natureza sancionatória, sendo os bens jurídicos tutelados direitos coletivos como o meio-ambiente, o consumidor e a ordem econômica, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, além do patrimônio público e social (art. 1º, incisos de I a VIII da Lei nº 7.347/1985). Quanto à possibilidade de ajuizamento de diferentes ações para cada tipo de pretensão sancionatória e reparatória, Rafael Oliveira e Daniel Neves fazem uma importante consideração sobre a escolha pelo Ministério Público do instrumento cabível:

Poder-se-ia questionar se a preservação do direito amplo de defesa de um prefere a facilitação do direito de todos, mas essa pergunta, na verdade, esconde que a dura opção derivou de uma escolha feita pelo Ministério Público ao propor a ação de improbidade administrativa. Afinal, embora seja possível a elaboração de pedidos não sancionatórios nesse tipo de demanda, não há nada que obrigue o Ministério Público a elaborá-los.

Será possível ingressar com duas ações: uma ação civil pública com pedidos anulatório, condenatório e reintegratório, que será integralmente regida pelo microssistema coletivo; e uma ação de improbidade administrativa com os pedidos sancionatórios, que será integralmente regida pelo microssistema dos processos sancionatórios.

Caso o Ministério Público opte por cumular todos os pedidos numa ação de improbidade administrativa, assumirá o risco de, mesmo tratando-se de pedidos não

sancionatórios, eventualmente, não ter a aplicação concreta do microsistema coletivo a seu favor (Neves, 2022, p. 162).

Ainda, como abordado no tópico 2.4, é possível que se veicule nesses procedimentos pedidos de indenização por dano moral à pessoa jurídica lesada que, por sua vez, também pode apresentar Ação de Ressarcimento pelo procedimento comum do CPC para reaver dano que tenha sofrido, desde que respeitados o ônus da prova e os prazos prescricionais.

#### **4.2.3. Acordo de não-persecução cível**

A possibilidade de assinatura de acordo de não persecução cível (ANPC) na ação de improbidade administrativa já havia sido incluída com a Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que incluiu o §1º no art. 17 da LIA, limitando-se a afirmar que “as ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”. Com a edição da Lei nº 14.230/2021, foi dado tratamento mais refinado ao tema e foram incluídos uma série de dispositivos estabelecendo as condições mínimas para a propositura e assinatura do referido acordo, bem como outras regras de procedimento, no art. 17-B e seguintes da LIA. Nesse contexto, além da obrigatoriedade da reversão dos valores pagos à título de ressarcimento à pessoa jurídica lesada no §2º, chama a atenção que a primeira condição para a assinatura do ANPC é o próprio compromisso do réu com o ressarcimento integral do dano, de maneira que mesmo se tratando a LIA de norma de direito administrativo sancionador, há grande preocupação do legislador para que o negócio jurídico firmado no âmbito da ação de improbidade não prejudique a obtenção do ressarcimento por outras instâncias judiciais ou administrativas. Considerando essa condição mínima, explicam Rafael Oliveira e Daniel Neves que até os pedidos sancionatórios veiculados na peça inicial da demanda pelo Ministério Público podem ser negociados no acordo, sendo possível que o ANPC preveja somente o ressarcimento integral e nenhuma sanção ao acusado, mas não o contrário, conforme o trecho:

A possibilidade de negociação, portanto, recai apenas sobre as sanções requeridas pelo autor, não sendo possível negociar sobre a parcela reparatória da pretensão. Significa dizer que, ao menos em princípio, é possível para a reparação integral do erário se afastar de todas as sanções previstas em lei, mas nada impossibilita, ao contrário, que, dentro dessas sanções, também haja margem de negociação.

É possível, portanto, imaginar-se num acordo em que, além da reparação integral, haja sanção do réu pela metade do prazo previsto em lei de suspensão de seus direitos políticos, ou por valor inferior ao pretendido a título de multa civil. Por outro lado, é possível a negociação envolver algumas das sanções pretendidas, podendo, por



exemplo, ser mantida integralmente a multa civil e a perda de direito políticos, mas afastando-se a perda do cargo ou da função (Neves, 2022, p. 353).

Nesse contexto, porém, asseveram Vivian Ferreira e Beto Vasconcelos que o processo de aceitação da consensualidade no âmbito do Direito Administrativo Sancionador passou por grande esforço doutrinário e hermenêutico constante na superação do entendimento clássico anterior da indisponibilidade do interesse público, que não permitia a transação e penas ou cominações em processos sancionadores, sendo que esse entendimento permaneceu vigente no art. 17 da LIA até 2019. Ao longo do tempo, entretanto, compatibilizou-se soluções consensuais como os acordos de leniência antitruste, de competência do CADE, e do acordo de leniência anticorrupção, que estabeleceram estratégias inovadoras envolvendo a possibilidade de propositura do acordo apenas ao primeiro interessado a se manifestar, que apresente provas sobre a participação de outros agentes no ilícito e que permita a alavancagem de outras investigações. No entanto, acrescentam os autores que mesmo o tema do ANPC proposto no âmbito da LIA tenha evoluído bastante, esses mecanismos mencionados que estão presentes nos outros tipos de transação em matéria de direito administrativo sancionador ficaram de fora do texto do incluído art. 17-B, de maneira que esse instituto negocial no âmbito da LIA ainda deve passar por amadurecimento (Ferreira *in* Mendes, 2022).

Ainda, outra relevantíssima inovação no instituto é a obrigação da oitiva do Tribunal de Contas competente sobre a apuração do dano a ser ressarcido e os parâmetros utilizados para o cálculo, no prazo de 90 dias. No entanto, o referido dispositivo teve sua eficácia suspensa por decisão liminar concedida pelo Min. Alexandre de Moraes no âmbito da ADI 7236, entendendo que a obrigação de submissão dos valores de ressarcimento do ANPC às cortes de contas, mesmo que para emissão de parecer com caráter opinativo, violaria a autonomia funcional do Ministério Público. Além disso, entendeu que há vício de inconstitucionalidade formal na estipulação de prazo de 90 dias para manifestação do Tribunal de Contas da União por meio de lei ordinária, o que violaria a independência daquela corte de contas, conforme o trecho do Despacho:

Nada obstante, ao regulamentar esse instrumento de consensualidade administrativa, o dispositivo questionado estabelece a obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas competente, que deverá se manifestar, com a indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

Ao assim dispor, a norma aparenta condicionar o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, transmudando-a em uma espécie de ato complexo apto a interferir indevidamente na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial.

Eventual desrespeito à plena autonomia do Ministério Público, em análise sumaria, consiste em inconstitucionalidade perante a independência funcional consagrada nos artigos 127 e 128 da Constituição Federal.

Anteriormente à suspensão da eficácia do dispositivo, o próprio Tribunal de Contas da União já havia recebido solicitações nos termos do art. 17-B, §3º da LIA e suas Unidades Técnicas chegaram a instruí-los, contudo, o Plenário daquela corte aprovou a Questão de Ordem nº 1/2023 durante a sessão ordinária de Plenário do dia 01/02/2023, que determinou o sobrestamento de todos os processos abertos e em curso naquela Corte de Contas, referentes às solicitações com base no art. 17-B, § 3º, da Lei 8.429/1992, enquanto perdurarem os efeitos cautelares no âmbito da citada ação.

No entanto, vale breve análise sobre a jurisprudência do TCU antes da suspensão da eficácia do §3º do referido dispositivo, que nos dá pistas de como seria atuação daquela corte de contas no recebimento desses processos. Dito isso, nota-se que quando submetida a questão pelo MPF ao TCU, ainda na fase de inquérito civil, os Acórdãos 1880/2020-TCU-PL, Relator: Min. Antonio Anastasia e 2061/2022-TCU-PL, Relator: Min. Augusto Sherman, além da presença de documentos nos autos contendo os valores do dano e a data-base, adotaram como exigência para análise dos valores o registro pelos réus de anuência com os termos do acordo proposto pelo Ministério Público. Nesses casos, além de informar o valor do dano, ambos os julgados informaram ao *Parquet* como deve ser feita a atualização monetária e a aplicação dos juros de mora, bem como que **deve ser aplicada a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU)** diante da ausência de boa-fé dos responsáveis, veja-se o disposto no referido Acórdão 1880/2022-TCU-PL:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso III, do Regimento Interno/TCU e no art. 17-B, § 3º, da Lei 8.429/1992, encaminhar à autoridade solicitante a seguinte manifestação acerca do valor do dano a ser ressarcido objeto das minutas de acordo de não persecução cível e penal em exame:

- a) No âmbito do Tribunal de Contas da União, os débitos devem ser atualizados utilizando-se como indicador a Taxa Selic - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Acórdão 1.603-TCU-Plenário, de 15/6/2011, com nova redação pelo Acórdão 1.247/2012-TCU-Plenário, de 23/5/2012);
- b) A atualização dos valores dá-se da data da ocorrência do fato danoso até a data do efetivo recolhimento dos numerários aos cofres públicos;
- c) Quanto à incidência de juros de mora, conforme a jurisprudência do Tribunal:
  - c.1) o pagamento do débito atualizado, ainda na fase de citação dos responsáveis, opera sua quitação sem a incidência de juros;
  - c.2) na hipótese de o pagamento do débito atualizado ocorrer após o efetivo julgamento dos autos, incidirão juros de mora;

d) No que tange à aplicação de multa, esta é cabível caso não seja evidenciada a boa-fé dos agentes, devendo ser-lhes aplicada a reprimenda prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; e

e) No contexto das minutas de acordo ora em exame, a previsão de os agentes terem que, além de ressarcir os danos, pagar cinco prestações no valor de um salário-mínimo cada, pode corresponder à multa que seria a eles aplicada pelo Tribunal e/ou os eventuais juros de mora.

Ainda, percebe-se que o disposto no ponto “e” do Acórdão ora em análise parece analisar a compensação de multas de natureza jurídica distinta, que é a multa aplicada pelo art. 12 da LIA e aquela referida na LOTCU, ao afirmar que o valor de multa à ser pago pelos réus poderia corresponder à multa que seria a eles aplicada pelo TCU e/ou os eventuais juros de mora, dando a entender que a Cortes de Contas iria de alguma forma aderir ao Acordo ora proposto e não mover outras ações de controle externo sobre os mesmos fatos apurados naquele momento. Situação diversa, no entanto, foi quando identificada a ausência de concordância do réu com os termos do acordo, de maneira que a solicitação foi considerada prejudicada para que o referido processo judicial seguisse seu trâmite regular e, ainda, encaminhou cópia da decisão à referida Unidade Jurisdicionada para que tome as providências necessárias para instaurar procedimento de Tomada de Contas Especial, veja-se o Acórdão 4450/2022-TCU-2C, Relator: Ministro Substituto André Luís de Carvalho:

Considerando que, em sintonia com a Questão de Ordem nº 1/2022 deliberada pelo Plenário do TCU em 15/6/2022 (Peças 11 e 12), a Secex-Educação assinalou a imprescindibilidade de a correspondente solicitação estar acompanhada dos elementos mínimos para a adequada manifestação do TCU sobre o valor do dano a ser eventualmente ressarcido em acordos de não persecução civil junto à ação de improbidade administrativa;

Considerando que, por esse prisma, a unidade técnica indiciou que, apesar de o MPF apresentar algumas informações sobre a indicação dos responsáveis e os cálculos atualizados para o dano ao erário (Peças 2 e 5), a referida solicitação não deveria ser recebida pelo TCU em face de os investigados não terem anuído à proposta formulada pelo MPF para o correspondente acordo de não persecução civil (Peças 9 e 10), devendo o processo judicial passar a ter seu normal prosseguimento;

[...]

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução n.º 246, de 2011, em receber a presente solicitação (Peças 1 a 6) para, no mérito, anotá-la como prejudicada em face de os investigados não terem anuído à proposta formulada pelo MPF para o correspondente acordo de não persecução civil na ação de improbidade administrativa (Peças 9 e 10), sem prejuízo de, em sintonia com os pareceres emitidos neste processo, prolatar as providências abaixo fixadas pelo item 1.6 deste Acórdão:

[...]

#### 1.6. Providências:

1.6.1. enviar a cópia do presente Acórdão, com a cópia do parecer da unidade técnica, além da integral cópia eletrônica do presente processo, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para ciência e adoção das providências cabíveis em face da eventual necessidade de, no exercício da sua competência fiscalizadora primária, o FNDE passar a apurar as falhas aqui noticiadas sobre as indevidas dispensas de licitação, com o subjacente dano ao erário, na aquisição de gêneros alimentícios em merenda escolar junto ao Município de Cabixi – RO durante os exercícios de 2007 e 2008, sem prejuízo de, se necessário, o FNDE instaurar o correspondente processo de tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei n.º 8.443, de 1992;

1.6.2. enviar a cópia do presente Acórdão, com a cópia do parecer da unidade técnica, à Consultoria Jurídica no TCU em resposta ao Memorando n.º 168/2022-Conjur (Peça 6), para ciência e subsequente envio dessa cópia do presente Acórdão, com o parecer da unidade técnica, aos ilustres solicitantes em resposta aí, assim, ao respeitável Despacho proferido pela Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Vilhena – RO a partir do subjacente parecer emitido pelo Ministério Público Federal (Peças 1 a 5) sobre o acordo de não persecução cível apresentado no âmbito da Ação de Improbidade Administrativa n.º 0001975-77.2015.4.01.4103; e

1.6.3. promover o arquivamento do presente processo.

Portanto, nota-se que a posição momentânea do TCU adotava entendimento de que a eventual assinatura do ANPC antes mesmo da propositura da ação de improbidade administrativa poderia, até mesmo, importar na não aplicação dos juros de mora e da multa que são de competência do processo de Tomada de Contas Especial, movido pela Corte de Contas, em incentivo à segurança jurídica e à justiça negociada. Situação contrária, no entanto, demonstrava ser a notícia de que o réu não assinaria o referido acordo, quando o TCU chegou a encaminhar a matéria para instauração de outro procedimento administrativo para auferir o dano ao erário sobre os mesmos fatos que estavam sendo analisados por ação de improbidade já em julgamento. Diante dessa situação, de aparente descoordenação entre instâncias punitivas, Vivian Ferreira e Beto Vasconcellos também acrescentam que essas soluções devem observar uma série de efeitos:

Os novos institutos jurídicos de leniência devem também ser analisados sob os aspectos dos desafios de sua implementação, tais como, (i) multiplicidade institucional em competências e missões públicas; (ii) ausência de coordenação e sincronização entre as instituições; (iii) ampliação de poderes discricionários e sobreposições de atribuições institucionais; (iv) insuficiente definição e reduzida transparência sobre procedimentos administrativos, metodologia e dosimetria de sanções; (v) reduzida *accountability* dos agentes públicos controladores, em um ambiente de autonomia e independência dos órgãos; e (vi) conflito por protagonismo institucional de uma agenda atrativa aos olhos da sociedade.

Por fim, cabe mencionar que o acordo de não persecução cível homologado pelo juízo ao qual a ação de improbidade fora distribuída é título executivo judicial, de maneira que na hipótese de seu descumprimento pelo signatário do acordo, como na hipótese do não pagamento

de parcelas dos valores referentes ao ressarcimento ao erário, é possível iniciar o procedimento de cumprimento de sentença da decisão homologatória (Neves, 2022, p. 358).

#### **4.2.4. Lei Anticorrupção**

A Lei nº 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, foi editada em contexto de grande instabilidade política e em atendimento aos compromissos firmados pelo Brasil no Direito Internacional com o combate à corrupção, por meio da assinatura da Convenção de Mérida e da própria Convenção da OCDE, conforme abordado no tópico 2.2 do presente trabalho. Nesse contexto, em meio aos outros institutos de responsabilização de pessoas físicas já existentes como a própria LIA, a Lei Anticorrupção destinou-se somente à responsabilização das pessoas jurídicas, conforme seu art. 1º. Nesse contexto, Sidney Bittencourt chama atenção para o ineditismo da matéria, prevendo a possibilidade de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos de corrupção contra a administração pública que, até então, só era prevista em crimes do Código Penal e na LIA (Bittencourt, 2015). Além disso, essa responsabilidade atribuída às pessoas jurídicas será objetiva, independendo da comprovação de dolo ou culpa da empresa na prática do ato, mas sendo imprescindível a comprovação do fato, o nexo causal e a participação de preposto da empresa na prática do ato de corrupção, que poderá ser tanto contra a administração nacional quanto contra a administração estrangeira. No entanto, asseveram Rafael Oliveira e Daniel Neves que a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas por atos de seus prepostos não era exatamente inédita, já existindo previsão desse conceito nos artigos 932 e 933 Código Civil (Neves, 2022).

Nesse contexto, o art. 5º da norma estabelece rol de atos de corrupção contra a administração pública, separados em: a) dar ou prometer vantagem indevida a agente público (art. 5º, I); b) financiar de qualquer maneira atos de corrupção (art. 5º, II); c) utilizar-se de interposta pessoa física para ocultar atos ilícitos da pessoa jurídica (art. 5º, III); d) frustrar de qualquer maneira o caráter competitivo de licitação e o seu equilíbrio econômico-financeiro (art. 5º, IV e alíneas); e e) dificultar investigação ou fiscalização do poder público de atos ilícitos (art. 5º, V).

Além da obrigação do ressarcimento do dano, em relação às penas, o art. 6º estabelece para o PAR a possibilidade de aplicação de multa de 0,1% até 20% sobre o faturamento bruto da empresa ou, na impossibilidade da sua utilização, do valor máximo de R\$ 60 milhões; bem como da publicação extraordinária da decisão condenatória. Já no âmbito da responsabilização judicial, o art. 19 estabelece a possibilidade de determinação da perda de bens acrescidos

ilicitamente ao patrimônio da empresa, da suspensão ou interdição parcial de suas atividades, a proibição de receber recursos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas pelo prazo mínimo de um e máximo de cinco anos, além da dissolução compulsória da pessoa jurídica.

Para tanto, a Lei Anticorrupção prevê esse dois procedimentos de responsabilização possíveis, o administrativo (artigos 8º e 13) e o judicial (art. 18), que podem ser conduzidos separadamente e ao mesmo, respectivamente, pelo órgão máximo da entidade lesada ou pela CGU; e pelo MPF ou pela pessoa jurídica lesada. Ambos os procedimentos servem tanto para a aplicação das sanções previstas na Lei, quanto para a obtenção do ressarcimento ao erário, de maneira que o PAR e a possibilidade de assinatura do Acordo de Leniência (art. 16) geram títulos executivos extrajudiciais e serão tratados no tópico 4.4. Por fim, registre-se que a aplicação de todas as penas estabelecidas pelo diploma prescrevem em cinco anos, conforme o seu art. 25, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado; sendo esse prazo interrompido com a instauração do PAR ou propositura da respectiva ação judicial de responsabilização. Ainda, a nova redação da LIA consigna aquela norma não será aplicada contra pessoas jurídicas caso os mesmos fatos também sejam puníveis pela Lei Anticorrupção.

#### **4.2.4.1. Processo Judicial**

De acordo com o art. 18 e seguintes da Lei Anticorrupção, a responsabilização judicial da pessoa jurídica por ato de corrupção contra administração pública federal independe do processo administrativo sancionador conduzido pela CGU e, além das penas previstas para serem aplicadas no PAR, pode cominar em sanções gravíssimas como a interdição até a dissolução compulsória – chamada comumente de “pena de morte” da pessoa jurídica – conforme exposto no tópico anterior. Tratam-se essas últimas penas exclusivas do processo judicial, cujo a legitimidade ativa para inicia-lo é do MPF ou da própria administração federal por meio de sua advocacia pública (art. 19, *caput*). Nesse procedimento, segundo o art. 19, §4º do referido diploma, ainda é possível o deferimento pelo Juiz de medidas cautelares como a indisponibilidade de bens para garantir valores necessários ao ressarcimento ao erário e, para as ações movidas pelo *Parquet*, é permitido cumular pedidos de aplicação daquelas penas do art. 6º caso constatada a omissão da autoridade pública responsável por dar prosseguimento ao PAR, conforme o art. 20.

Além disso, é interessante notar que o art. 21 prevê a adoção do rito da Ação Civil Pública também para as presentes ações, o que elimina todas as dúvidas sobre o fato de que a Lei Anticorrupção compõe o microsistema coletivo (Neves, 2022), bem como consigna em seu parágrafo único que “a condenação torna certa a obrigação de reparar, integralmente, o dano causado pelo ilícito, cujo valor será apurado em posterior liquidação, se não constar expressamente da sentença”. Portanto, o processo de responsabilização judicial com base na LIA gera título executivo judicial para o ressarcimento que pode, inclusive, ter o valor definido após a própria condenação ao ressarcimento, o que não ocorrerá no processo de julgamento de contas realizado pelo Tribunal de Contas da União, conforme será exposto à seguir.

### **4.3. Títulos Executivos Extrajudiciais**

#### **4.3.1. Condenação pelo Tribunal de Contas da União**

Na qualidade de órgão responsável pela fiscalização financeira e orçamentária dos atos do Poder Executivo Federal, ou seja, da própria administração pública que destina recursos e executa políticas públicas, o Tribunal de Contas da União é a principal instituição que cuida da utilização dos recursos públicos da União. Nesse sentido, sua mais importante atribuição para os fins deste trabalho está descrita no art. 71, II:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Nesse contexto, além dos agentes públicos gestores de órgãos da administração direta e indireta que são obrigados a submeter ao tribunal suas contas para aprovação, chamadas por Jabocly Fernandes de “contas ordinárias” (Fernandes, 2013), o TCU tem a competência para julgar as chamadas Tomadas de Contas Especiais, que devem ser instauradas pelo órgão ou pessoa jurídica lesada, ou pelo próprio Tribunal quando apurar em procedimentos de fiscalização a existência de ilegalidade do ato administrativo ou de dano ao erário. Nesse sentido, explica André Rosilho o conteúdo da Lei nº 8.443/1992 (LOTUCU):

Adicionalmente à tomada e à prestação de contas, a LOTCU instituiu a chamada tomada de contas especial, processo de natureza peculiar, cabível em casos específicos: (1) “omissão no dever de prestar contas”; [*Evidentemente que por parte dos sujeitos obrigados a submetê-las ao Tribunal*] (2) “não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União”; [*mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estados, ao Distrito Federal ou a Município - art. 5º, VII*]; e (3) sendo constatada a “prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário” (art. 89, caput).”

Segundo se depreende do texto da lei, a tomada de contas especial - cujo objetivo primordial é apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar danos (parte final do art. 8º) - obrigatoriamente deve ser instaurada pela autoridade administrativa competente nas hipóteses acima arroladas. Se ela não o fizer, ficará solidariamente responsável (parte final do art.8º) (Rosilho, 2019, p. 175).

Portanto, é certo afirmar que a competência do Tribunal para apurar e julgar de ofício a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário à União abarca também a análise das contas decorrentes dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da LIA, pois certamente esse ato de improbidade é ilegal e, havendo dano, a competência do TCU para instaurar Tomada de Contas Especial é independente de qualquer apuração nas instâncias cível ou penal. No entanto, vale ressaltar que a competência do TCU é ainda mais genérica, pois comporta o ato administrativo ilegítimo ou antieconômico e não exige o elemento do dolo e da desonestidade, ao contrário do ato julgado pela LIA.

Além disso, o próprio instituto do ônus da prova recebe tratamento diferenciado no processo de apreciação de contas pelo TCU, onde é ônus do gestor apresentar aos autos provas documentais hábeis a demonstrar a o bom e correto emprego das verbas geridas, além de sua legalidade. Nesse sentido, veja-se trecho do Voto da Min. Ana Arraes, no Acórdão 2435/2015-TCU-PL:

8. Acompanho os pareceres, uma vez que não ficou comprovado o nexo de causalidade entre a documentação juntada aos autos e o objeto do convênio supostamente executado. Como consignou o MPTCU, não basta demonstrar a execução de um determinado objeto. É dever do gestor público, em especial em tomada de contas especial, "aduzir elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, hábeis a demonstrar, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes".

Outra peculiaridade é o próprio processo de formação do convencimento pelo julgador no âmbito do TCU em que, além de serem os próprios membros do órgão aqueles responsáveis por realizar as auditorias ou até mesmo representar ao Tribunal (Art. 237 do RITCU); e julgar as contas dos responsáveis – não havendo, portanto, a separação das funções acusatória e julgadora – o pressuposto para a citação do responsável para apresentação de alegações de



defesa é a ocorrência do dano ao erário, de maneira que somente após a verificação desse débito é que serão apresentadas as alegações de defesa, conforme o art. 202 do RITCU:

Art. 202. Verificada irregularidade nas contas, o relator ou o Tribunal:

[...]

II – se houver débito, ordenará a citação do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida, ou ainda, a seu critério, adote ambas as providências;

Trata-se, portanto, de instância de responsabilização que é competente para perquirir qualquer dano ao erário provocado por ato de improbidade administrativa, adotando critérios de contraditório e de ampla defesa muito mais brandos do que a LIA. Além disso, a própria Constituição Federal atribui no art. 71, §3º a eficácia de título executivo às decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa, às quais o próprio RITCU prevê o procedimento de cobrança judicial do título pelo Ministério Público junto ao Tribunal (art. 219, II), ou ainda, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, subsídio, salário ou proventos do responsável que ainda seja funcionário público (art. 219, I).

No âmbito do TCU, merece destaque recente divulgação pelo Acórdão 1370/2023-TCU-PL, de Relatoria do Min. Benjamin Zymler, das conclusões de Grupo de Trabalho em que foram realizados estudos sobre a imputação de débitos a pessoas físicas no âmbito do Tribunal, considerando a capacidade de pagamento reduzida frente a pessoas jurídicas. Nesse julgado, apesar de não terem sido emitidas orientações ou entendimentos definitivos sobre o tema, refletiu-se sobre a aplicação às imputações de débito pelo TCU do art. 944 do Código Civil, que permite ao magistrado a redução equitativa de indenização quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesse cenário, o referido Acórdão não apenas destacou os princípios da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade, como também levou em consideração que as empresas contratadas são as que se beneficiam diretamente pelo débito imputado:

24. Sempre mantendo-me fiel à situação que provocou o presente estudo, observo que as contratadas foram quem se beneficiaram diretamente o débito imputado. Por elas foi embolsada a quantia paga indevidamente pela administração pública.

25. Ou seja, as empresas contratadas se beneficiaram da quase totalidade, senão a totalidade, do débito apurado. É esperado, portanto, por uma questão de justiça e equidade que respondam por ele com maior intensidade do que a dos demais responsáveis.

(...)

28. Mesmo que, ante a reduzida capacidade de pagamento das pessoas naturais, isso, não prática, não deva acontecer, é patente a injustiça da decisão que impute a solidariedade a todos os responsáveis pelo débito total. Ao final, estaria caracterizado o enriquecimento sem causa da contratada, nos termos do art. 884 do Código Civil:

*"Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários."* (grifos no original).

(...)

32. Cito também o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988), que justifica evitar-se eventuais injustiças na imputação de débitos de elevadíssima monta em situações em que a culpa do agente não corresponde ao montante de débito.

33. Relembro, ainda, o princípio da proporcionalidade, sob a ótica da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, que impõe de fato que haja a devida calibração das respostas estatais, evitando-se os excessos de um lado ou a proteção deficiente do bem jurídico, de outro.

Dessa forma, tem-se que o próprio TCU já concluiu que nos casos de envolvimento de empresas em atos que podem ser classificados como improbidade administrativa que resulta em dano ao erário, a própria condenação dos agentes públicos ao ressarcimento ao erário pode ser ineficiente ou desproporcional frente à capacidade de pagamento do terceiro privado envolvido no ato ímprobo. Além disso, diante dessa ampla gama de competências para perquirir o reconhecimento do dano e a sua execução, são inúmeros os casos de sobreposição de débito entre Tomadas de Contas Especiais que correm no TCU e outros processos de responsabilização como ações de improbidade, ações penais e pagamentos em acordos de leniência.

Nessas outras instâncias de responsabilização, inclusive, são recorrentes os casos em que empresas e agentes públicos firmam instrumentos de transação envolvendo o ressarcimento de quantias referentes ao dano ao erário provocado por ato punível pela LIA pelos mesmos fatos apurados pelo TCU, de maneira que o Tribunal enfrenta enorme dificuldade em se coordenar com outras instituições e ainda não firmou entendimento sobre os benefícios ao colaborador no âmbito de seus processos. Sobre esse tema, existe o conteúdo do Aviso 864-GP/TCU, emitido pelo Tribunal e aprovado por meio do Acórdão 2.619-TCU-Plenário, em resposta de comunicação destinada à 13ª Vara Federal de Curitiba, que questionou à Corte de Contas justamente sobre quais benefícios que seriam concedidos aos colaboradores no âmbito da Operação Lava-Jato:

a) benefício de ordem na cobrança da dívida nas TCE em que empresas colaboradoras respondam solidariamente pelo débito junto a outras empresas;

b) reconhecimento da boa-fé, com seus naturais efeitos de extinção dos juros de mora sobre o montante da dívida (regimento interno do TCU, art. 202);

c) ressarcimento da dívida mediante parcelamento delineado de forma a respeitar a capacidade real de pagamento das empresas (*ability to pay*) a qual deverá ser atestada mediante procedimento analítico efetuado por agentes independentes de notório renome internacional;

d) abatimento, em cada uma das primeiras parcelas da dívida, dos valores já antecipados no âmbito do acordo celebrado pelo MPF, os quais passam a funcionar como um fundo reparador, providências que acarretarão diferimento do início do recolhimento do débito; e

e) supressão da multa proporcional ao débito, a qual, de outra forma, poderia alcançar 100% do valor atualizado do débito (lei orgânica do TCU, artigo 37).

Por fim, outro relevante e polêmico tema no âmbito da competência do TCU para julgar contas de responsáveis por dano ao erário é a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, que por anos defendeu a aplicação do prazo decenal do Código Civil no âmbito de seus processos, afastando a aplicação da Lei nº 9.873/1999.<sup>16</sup> No entanto, após solidificação de jurisprudência no STF<sup>17</sup> no sentido da aplicação da referida norma do processo administrativo aos processos de controle externo do TCU, a Corte de Contas reformou seu entendimento e editou a Resolução nº 344/2022-TCU, aplicando-se aos processos de controle externo em curso no TCU a Lei nº 9.873/1999 (art. 1º), prescrevendo em cinco anos tanto a pretensão punitiva quanto a pretensão de ressarcimento dessa Corte de Contas (art. 2º). No entanto, ainda há relevante discrepância de entendimento em relação aos mesmos julgados mencionados, relativa à aplicação da teoria da *actio-nata* pelo normativo, entendendo-se que a prescrição seria contada da data do conhecimento da irregularidade ou dano pelos órgãos de controle (art. 4º), ao invés da data do fato danoso, como é o critério utilizado pelo art. 23 da LIA, que afirma a prescrição de sua pretensão punitiva em oito anos contados da data do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

De fato, o referido entendimento ora utilizado pelo TCU reduz sobremaneira os seu processos que deveriam ser arquivados em virtude da prescrição, fazendo com que as pretensões punitiva e ressarcitória desse Tribunal se estendam para muito além desses cinco anos, bem como a utilização de marcos interruptivos capazes de interromper a prescrição intercorrente de

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, antes da edição da Resolução nº 344/2022, a prescrição no TCU era regida pelo Acórdão 1441/2016-Plenário. Relator para o Acórdão: Min. Walton Alencar Rodrigues.

<sup>17</sup> Mandados de Segurança nº 35.294/DF, nº 34.256/DF, nº 37.847/DF, nº 35.940/DF, nº 38.138/DF, nº 37.412/DF, nº 37.423/DF, nº 35.815/DF e nº 38.223/DF, das relatorias dos Ministros Marco Aurélio, Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Edson Fachin e Nunes Marques, bem como a decisão monocrática no Mandado de Segurança nº 34.705/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, dentre outros.

três anos no curso do processo, conforme previsto no art. 8º da referida Resolução. Contudo, a própria aplicação pela Corte de Contas desse entendimento restritivo para o reconhecimento da prescrição em seus processos já acarretou no arquivamento de cerca de 11% de seus processos<sup>18</sup>, de maneira que o próprio Tribunal vem tomando providências para noticiar ao MPF processos prescritos em sua jurisdição, em que se observou ter ocorrido ato de improbidade que causou dano ao erário, recomendando o ajuizamento da respectiva ação com base na LIA e no entendimento dos Temas 897 e 899 do STF, vide o que foi julgado no Acórdão 2050/2023-TCU-PL.<sup>19</sup>

#### **4.4. Processo Administrativo de Responsabilização e Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção;**

Conforme exposto no tópico 4.2.4, a Lei Anticorrupção estabelece um processo administrativo de responsabilização para aplicação das cominações da Lei às empresas, a ser instaurado no âmbito da administração federal pelo órgão máximo da entidade federal lesada ou pela CGU, tendo essa competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento, conforme o art. 8º, §2º do diploma. Nesse procedimento, será formada comissão designada pela autoridade instauradora e composta por dois ou mais servidores estáveis, que poderá sustar a eficácia de atos administrativos e tomará providências para apurar os fatos, devendo entregar à autoridade instauradora do PAR o relatório final da comissão. Ainda, o art. 13 da norma prevê que a instauração de processo administrativo específico de reparação integral do dano não prejudica a aplicação imediata das sanções estabelecidas nesta Lei e o seu parágrafo único, que concluído o processo e não havendo pagamento, o crédito apurado será inscrito em dívida ativa da fazenda pública, portanto, título executivo extrajudicial.

---

<sup>18</sup> TCU muda entendimento, e 11% dos processos com possível ressarcimento aos cofres públicos devem prescrever. **G1**. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/11/tcu-muda-entendimento-e-11percent-dos-processos-com-possivel-ressarcimento-aos-cofres-publicos-devem-prescrever.ghtml>>. Acesso em 15 nov. 2023.

<sup>19</sup> “Caracterizada a prescrição da pretensão de ressarcimento do TCU, e diante de indícios da prática de ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429/1992, o Tribunal deve encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Federal (art. 13, caput, da Resolução TCU 344/2022) para que avalie o caso sob a ótica do Tema 897, decidido pelo STF em Repercussão Geral no RE 852.475 (imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato administrativo doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa)”. Acórdão 2050/2023-TCU-PL. Relator Ministro Augusto Nardes, 04/10/2023. **Boletim de Jurisprudência do TCU nº 468**, disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/>>. Acesso em 15 nov. 2023.

O prazo de entrega do referido relatório final da comissão do PAR é importante marco pois, de acordo com o regulamento do Decreto nº 11.129/ 2022, esse é o prazo para a proposição pela empresa da negociação do Acordo de Leniência da Lei Anticorrupção (art. 32, §2º), em que a empresa proponente deverá: a) admita sua participação no ilícito e cooperar com as investigações; b) ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; c) identificar os demais envolvidos na infração e fornecer informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração, além de ressarcir integralmente o dano. Em contrapartida, o acordo poderá isentar a empresa das penas de publicação extraordinária da condenação, proibição de contratação com a administração pública e dissolução compulsória, bem como reduzir em até 2/3 o valor da multa aplicável sobre o faturamento bruto.

A competência para assinatura desse acordo na administração federal é privativa da CGU e se trata de importante instrumento de *enforcement* ao combate à corrupção pois, além de possibilitar a manutenção da atividade empresária, a alavancagem de investigações e a obtenção de provas, desestabiliza o ambiente de organizações criminosas, conforme expõe Raquel de Mattos Pimenta:

Ele [Acordo de Leniência] só pode ser firmado se preencher simultaneamente três requisitos. A pessoa jurídica deve ser a primeira a manifestar seu interesse em colaborar com as investigações. Também deve cessar completamente seu envolvimento na infração investigada e admitir sua participação. Ela deve cooperar plenamente com as investigações e arcar com as despesas que se fizerem necessárias para efetivar a colaboração. Essas exigências buscam criar situação de desestabilização da relação de corrupção, embora nem todo ato de corrupção envolva colusão com outras pessoas jurídicas para que exista a corrida à autoridade (Pimenta, 2020, p. 84).

Diante da importância dos Acordos de Leniência para o *enforcement* ao combate à corrupção e à proteção do patrimônio, é relevante a atuação do Tribunal de Contas da União no contexto de sobreposição de competências institucionais para celebrá-los, considerando que o MPF foi a instituição que mais celebrou esses acordos no âmbito da Operação Lava-Jato, mesmo não tendo competência legal para fazê-lo. Por outro lado, o TCU se considerava competente para avaliar principalmente os valores referentes ao ressarcimento ao erário dispostos nos Acordos de Leniência, em vista de sua função constitucional de exercer controle externo em nome do Poder Legislativo sobre a administração pública (incluída a própria CGU e o MPF) zelar pelo patrimônio público da União, conforme explica Raquel de Mattos Pimenta:

O TCU tem competência para julgar a legalidade, adequação e eficiência do uso de recursos da União por pessoas físicas e jurídicas. Acordos de Leniência no âmbito federal tratam valores pecuniários e transacionam, ao mínimo, multas devidas, além

de poderem estipular valores de ressarcimento a entidades da União lesadas. Apesar da corte de contas não ter papel definido pela Lei Anticorrupção quanto a acordos de leniência, ela desde logo se entende competente à sua fiscalização. Em sua interpretação, caberia a ela acompanhar a gestão patrimonial da administração pública e dos controles internos do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo que nenhum processo ou informação poderiam ser sonegados à sua fiscalização. (Pimenta, 2020, p. 149).

Nesse contexto, a norma emitida pelo TCU relacionada ao controle sobre os Acordos de Leniência que causou grande polêmica foi a IN 74/2015, que estabeleceu à CGU um procedimento de envio ao Tribunal dos valores de multa e ressarcimento ao erário envolvidos na negociação antes da sua assinatura, para validação. Para tanto, argumentou o Tribunal que sua expertise é necessária para a determinação correta do valor do dano ao erário causado que deve ser devolvido pela empresa leniente, chegando a emitir e publicar estudo econométrico sobre a estimativa do dano causado aos cofres da Petrobrás pela atuação do cartel das empreiteiras em suas licitações. À época da vigência da IN 74/2015, narra Raquel de Mattos Pimenta que as relações entre as referidas instituições foi abalada pela imposição excessiva de controle pelo TCU sobre os Acordos de Leniência, tendo a CGU chegado a “descumprir” a orientação da Corte de Contas por ocasião da assinatura do acordo com a Odebrecht S.A. quando enviou os seus termos ao Tribunal somente após a sua execução, além de episódio em que autoridades da CGU e da AGU chegaram a afirmar publicamente o seu desconforto com a situação (Pimenta, 2020). Ainda, André Rosilho chega a afirmar que o TCU, mesmo calcado em motivação justa, excedeu suas atribuições conferidas pela Constituição ou pela LOTCU, que seria aprovar de minutas acordos ou atos administrativos que sequer foram publicados, em exercício de controle prévio que não é próprio da atividade de controle externo da administração realizada pelo Tribunal (Rosilho, 2019).

Atualmente, as relações entre o TCU e a CGU/AGU no que tange à matéria dos Acordos de Leniência parece apaziguada, com a assinatura em 2021 pelas três entidades em conjunto com o STF e o Ministério da Justiça, de Acordo de Cooperação Técnica<sup>20</sup> que estabelece um chamado “balcão único” para negociações de Acordos de Leniência, prevendo inclusive em sua “segunda ação operacional” o envio ao TCU de informações necessárias à estimação do dano ao erário provocado, de maneira que a Corte de Contas poderá afirmar que concorda com os valores do acordo e dará quitação plena aos responsáveis no âmbito de sua jurisdição, bem como poderá comunicar o contrário ou não devolver manifestação no prazo

---

<sup>20</sup> O inteiro teor do Acordo de Cooperação Técnica assinado entre o TCU e a CGU/AGU está disponível em <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO%20DE%20COOPERACAO%20TECNICA%20\\_1\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/11/16/BB/03/575C37109EB62737F18818A8/ACORDO%20DE%20COOPERACAO%20TECNICA%20_1_.pdf)>. Acesso em 16 nov. 2023.

estipulado, o que não impedirá a assinatura da leniência, tampouco ação futura do Tribunal. Trata-se essa de iniciativa positiva de coordenação entre essas instâncias punitivas que promove a segurança jurídica mas que, no entanto, foi prejudicada pela não aderência pelo MPF ao Acordo de Cooperação, comunicada às vésperas de sua assinatura após a publicação pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do órgão da Nota Técnica nº 2/2020 – 5ª CCR<sup>21</sup>, afirmando que o *Parquet* não deveria aderir à iniciativa sob pena de enfraquecimento de suas atribuições institucionais e constitucionais para o combate à corrupção.

Seja como for, apesar dessa aparente descoordenação entre os órgãos responsáveis pelo *enforcement* à corrupção por meio dos Acordos de Leniência, é certo dizer que esses acordos tem sido instrumento extremamente eficiente para a recuperação de valores perdidos pela União, suas autarquias vinculadas e empresas públicas, já tendo sido firmados no âmbito da CGU/AGU o pagamento de R\$ 18,3 bilhões desde 2017 até novembro de 2023, dos quais R\$ 8,78 bilhões já foram pagos na mesma data.<sup>22</sup> Já no âmbito dos acordos assinados pelo MPF, desde 2014 foram pactuados o pagamento de R\$ 24,7 milhões até novembro de 2023, sem informações disponíveis sobre o andamento dos pagamentos no painel disponibilizado pela 5ª CCR<sup>23</sup>. Dessa forma, mesmo alguns desses acordos prevendo pagamentos parcelados, a maioria deles dispõe de cláusula afirmando que o documento possui força de título executivo extrajudicial – ainda que dispensável, dada a natureza de contrato do documento – de maneira a possibilitar a sua execução pelo Poder Público em caso de descumprimento pela empresa leniente, ocasião como essa da qual ainda não se tem notícia, comprovando a sua eficiência para a recuperação de valores perdidos em decorrência de atos de improbidade administrativa que causam dano ao erário.

---

<sup>21</sup> Disponível em <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nota-tecnica-2-2020-acordo-de-cooperacao-acordo-de-leniencia-final.pdf>>. Acesso em 16 nov. 2023.

<sup>22</sup> Painel com as informações dos Acordos de Leniência assinados pela CGU disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/acordo-leniencia>>. Acesso em 16 nov. 2023.

<sup>23</sup> Painel disponibilizado pelo MPF contendo as informações de seus acordos de leniência disponível em <<https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=DE8159D411EA799D1A090080EF2586DD&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1>>. Acesso em 16 nov. 2023.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No último capítulo, percebemos a enorme quantidade de instituições aptas a perquirir a responsabilização de agentes públicos por um mesmo ato de improbidade administrativa, nas hipóteses do art. 10 da LIA, podendo todas elas impor tanto sanções, quanto a responsabilidade civil pela reparação do dano causado ao erário. Todos esses atores são aptos a gerar títulos executivos judiciais ou extrajudiciais, que podem ser apresentados ao Poder Judiciário para que se proceda aos atos de constrição do patrimônio do devedor próprios do processo de execução, momento da satisfação do direito previamente reconhecido. Esses títulos executivos, por sua vez, podem apresentar diferentes níveis de adequação ao seu propósito de satisfazer a obtenção do ressarcimento ao erário, tanto em relação ao tempo que se leva para sua emissão – que se dá ao fim do processo judicial ou administrativo, ou com alguma solução consensual – quanto na precisão de estimação do dano causado.

No entanto, deve-se asseverar que o recorte das instituições analisadas no presente trabalho é somente federal, de maneira que somente foram considerados casos concretos que envolveram o patrimônio público da União, bem como os órgãos da justiça federal, do Ministério Público Federal, das controladorias da administração pública federal e o Tribunal de Contas da União, todos eles reconhecidos pela maturidade institucional e qualidade no desempenho de suas funções. Contudo, a realidade ora descrita pode não se repetir quando analisada a atuação dos órgãos estaduais no *enforcement* ao combate à improbidade administrativa e na recuperação de seus valores perdidos, de maneira que a utilização da LIA e a atuação dos Ministérios Públicos estaduais podem ganhar protagonismo nesse objetivo descrito, caso as demais instituições de controladoria e Tribunais de Contas Estaduais não tenham a mesma maturidade institucional e capacidade técnica que os órgãos federais. Isso pois, trata-se o Brasil de um país de dimensões continentais, marcado por desigualdades regionais e sociais que, em sua forma federativa, os respectivos entes federados obviamente não possuem os mesmos recursos e a mesma experiência dos centros econômicos do país.

No plano federal, após o desfecho da Operação Lava-Jato, um dos eventos que ganhou maior atenção da mídia e da população geral na história do direito público brasileiro, percebe-se o enfraquecimento, ou ao menos o distanciamento, do Ministério Público Federal das principais ações coordenadas institucionais visando o combate à corrupção e a recuperação de valores perdidos, a exemplo da recusa de última hora do *Parquet* em assinar o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a CGU/AGU e o TCU para o processamento de Acordos de Leniência da Lei Anticorrupção. Além disso, a maioria das teses defendidas pelo MPF



perderam o objeto com a reforma da LIA promovida pela Lei nº 14.230/2021, que reduziu significativamente o conceito de ato ímprobo e certamente importará no arquivamento de grande parte das ações de improbidade que não transitaram em julgado até a data de promulgação da reforma do diploma.

Ainda, os membros do *Parquet* atuaram perante o STF para reverter esses entendimentos reformadores da Lei nº 14.230/2021, tendo a Procuradoria Geral da República oferecido parecer por ocasião do julgamento do Tema 1199 no sentido de “entender que o novo regime exige a comprovação de má-fé ou de dolo para enquadramento nos tipos da LIA consistiria em retrocesso que iria de encontro à ordem jurídico-constitucional de preservação da probidade”, bem como apresentaram por meio da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP a ADI 7246, que resultou na suspensão liminar de diversos dispositivos da nova redação da LIA e ainda está pendente de julgamento de mérito. Não há motivo certo que explique esse aparente distanciamento institucional entre o Ministério Público Federal e os demais atores mencionados no presente trabalho, que pode variar tanto entre a “derrota” da posição do *Parquet* na reforma da LIA e posteriormente perante o STF, até à alguma perda de credibilidade da instituição após os eventos finais da Operação Lava-Jato que resultaram na anulação de diversas condenações, após a declaração de suspeição de magistrado da 13ª Vara Federal de Curitiba.

Em vista disso, a tese defendida no presente trabalho de que a LIA está se distanciando da finalidade de proteção do patrimônio público e da recuperação de valores perdidos, de certa forma, também poderia explicar esse distanciamento do MPF que se constatou ao longo da pesquisa, já que esse era o único legitimado para propor ações de improbidade perante à Justiça Federal, antes da declaração de inconstitucionalidade da disposição pelo STF, por ocasião do julgamento das ADI’s 7042 e 7043. De acordo com a conclusão do tópico 2, de que a LIA se enfraqueceu em seu caráter reparatório e compensatório, se tornando um regime exclusivamente repressivo, essa própria dimensão também poderia ser justificada por ser o Ministério Público Federal o titular da ação penal, a maior forma de repressão de que o Estado dispõe, mas essa tese não se concretizou.

Dessa maneira, entende-se que existe um único entendimento jurisprudencial e doutrinário que ainda impede que a LIA se torne uma legislação exclusivamente sancionadora, que é a tese firmada pelo Tema 897 do STF, da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de ato doloso de improbidade administrativa. Com isso, o ajuizamento de uma ação de improbidade seria a única forma de perquirir o ressarcimento de valores perdidos pela União cuja pretensão punitiva do Estado já se encontre prescrita, fazendo

com que a LIA ainda reserve para si a obrigatoriedade de que o juiz estabeleça em condenação a responsabilidade civil de reparação do dano ao erário, mesmo em diploma sancionador.

Por sua vez, essa possibilidade de que a LIA ainda se destine diretamente à proteção do patrimônio público embasa todo o seu regramento das cautelares de indisponibilidade, que representa verdadeiro empecilho à dignidade dos réus ao longo do processo, medida cuja lesividade e eficiência precisa ser revista. Não é pouco lembrar que, certa vez, o Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski afirmou com propriedade que a indisponibilidade de bens “é a morte civil do cidadão”<sup>24</sup>, chamando atenção para a excepcionalidade e odiosidade da medida.<sup>25</sup> A bem da verdade, nenhuma pretensão ressarcitória e muito menos punitiva deveria ser imprescritível, pois a incidência da prescrição nesse caso representa verdadeira falha do Estado em tomar as medidas necessárias para reaver seu patrimônio em tempo adequado. Esse prazo que se dá serve justamente ao controle do poder da administração, pois o tempo é verdadeiro inimigo do contraditório e da ampla defesa, sendo desproporcional que um agente público ou um particular seja para sempre obrigado a responder em eventual processo para devolver valores por vezes exorbitantes, por fato completamente alheio à sua vontade e sim, imputável somente à administração, de maneira que ao final do processo somente restará o espólio ou os sucessores do agente público para responder à ação de improbidade proposta com vistas à obtenção do ressarcimento imprescritível.

Vale dizer que defender a existência de prazo prescricional para a pretensão ressarcitória por ato de improbidade não significa desejar a prescrição, ao contrário, pode ser estabelecido prazo longo para tanto, desde que se estabeleça o prazo. Nesse sentido, deve-se rememorar que o prazo para propositura da ação de improbidade definido no art. 23 da LIA é de oito anos contados desde à data do fato danoso, que ainda poderá ser somado ao prazo da prescrição intercorrente do §5º, resultando em um prazo máximo de **doze anos** para a condenação do agente por ato de improbidade, isso se considerarmos que a prescrição intercorrente pode ser interrompida uma única vez, o que não é tese majoritária. Ainda, mesmo o prazo para a prescrição da pretensão ressarcitória do TCU e da Lei Anticorrupção sendo um pouco menor – de cinco anos – a utilização da teoria da *actio-nata* em ambos os casos pode fazer com que o termo inicial da prescrição se dê muito tempo depois da ocorrência do fato

---

<sup>24</sup> Lewandowski, Enrique Ricardo. Improbidade administrativa. Comentários acerca da indisponibilidade liminar de bens prevista na lei 8.429, de 1992. 1ª Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2001, p. 162-163;

<sup>25</sup> Sobre o tema, vale a menção à célebre lição do Professor Benedito Cerezo Pereira Filho, de que “**Não se combate improbidade com sonogação de direitos**”. Coluna disponível em < <https://www.conjur.com.br/2012-set-18/benedito-cerezo-nao-combate-improbidade-sonogacao-direitos/> >. Acesso em 19 nov. 2023.

danoso, o que também deverá ser somado ao prazo da prescrição intercorrente e à possibilidade de múltiplas causas interruptivas dessa prescrição.

Portanto, entende-se que a administração pública já dispõe de bastante prazo legal para perquirir o ressarcimento por danos causados ao erário, seja por ato de improbidade ou por outro ato ilícito, sendo injusto entender que essa pretensão deva ser imprescritível. De qualquer forma, caso esse entendimento persista, deve-se reconhecer que o ajuizamento da ação de improbidade administrativa seja o único meio para perquirir o ressarcimento prescrito, devendo ser aplicado a integralidade do procedimento previsto na LIA para reconhecer a tipificação e ocorrência do ato ímprobo, bem como para que se comprove o dano, sendo defeso à outras instituições que não o Poder Judiciário julgar a ocorrência de ato de improbidade, sob pena de se ampliar a imprescritibilidade da própria competência do ente que o faça, para além dos casos de improbidade administrativa.

Por fim, como bem afirmou Daniel Amorim Assumpção Neves, não há como negar que “a Lei 14.230/2021 jogou luz sobre o tema, e, agora, não há mais como correr. Como diz o ditado popular: o bode está na sala. A natureza sancionatória está expressa na lei, assim como a aplicação ao processo dos princípios do direito administrativo sancionador” (Neves, 2022, p. 156). Diante dessa constatação, conclui-se no presente trabalho que a reforma da LIA contribuiu em muito para a melhora de sua racionalidade jurídico-formal e para a coesão do sistema anticorrupção, mas ainda há sobreposições de competência relevantes entre diferentes instâncias de responsabilização, para perquirir um mesmo dano ao erário. Nesse cenário, espera-se que essas instituições deixem um pouco de lado o princípio da independência das instâncias para buscar a cooperação, possibilitando maior eficiência na recuperação e valores perdidos pela União por atos de improbidade administração, além da própria economia dos recursos escassos da máquina pública. Enquanto isso, o STF, o STJ e, principalmente, o Congresso Nacional, deverão observar os problemas que surgirão da aplicação desse novo paradigma em casos concretos, de forma a proceder com as devidas modulações de interpretação ou à alteração legislativa do diploma, porém, certamente a velocidade e a mutabilidade da sociedade contemporânea globalizada não permitirá que se leve outros 25 anos para que se inicie uma nova reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução – 10ª edição revista e modificada**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ATIENZA, Manuel. **Argumentação Legislativa**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.347, de 24 de junho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112846.htm)> Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 1.446/ 1991.** Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>>. Acesso em 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 10.887/2018.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 2505, de 2021.** 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, alterando dispositivos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Brasília, Senado Federal, 2021. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081>>. Acesso em 09 jul 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF.** Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356195111&ext=.pdf>> Acesso em 09. jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF.**

Requerente: Associação Nacional dos Membros do

Ministério Público – CONAMP. Requerido: Presidente da República. Relator: Min.

Alexandre de Moraes. Disponível em:

<<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>> Acesso em 09. jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR.** Agravante: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto

Nacional do Seguro Social. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário**

**Agravo nº 636.886/AL.** Recorrente: União. Recorrido: Vanda Maria Menezes Barbosa.

Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de abril de 2020. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077365>>. Acesso em 09. Jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº**

**852.475/SP.** Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Antônio

Carlos Coltri e outro(a/s). Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de março de 2019.

Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>>. Acesso em 09. jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº**

**669.069/SP.** Recorrente: União. Recorrido: Viação Três Corações Ltda e Luiz Cláudio Salles

da Luz. Relator: Min. Teori Zavaski, 28 de abril de 2016. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>>. Acesso em 09. jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Questão de Ordem 1/2023.** Julgado em 01/02/2023.

Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/questao->

[ordem/quest%25C3%25A3o%2520de%2520ordem%25201%252F2023/%2520/ANOATA%2520desc%252CNUMQUESTAOORDEMINT%2520desc/1](#)>. Acesso em 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de Relação 1880/2022-Plenário**. Julgado em 17/08/2022. Relator: Antonio Anastasia. Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2545105/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2545105/NUMACORDAOINT%20asc/0)>. Acesso em 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2061/2022-Plenário**. Relator: Augusto Sherman. Julgado em 14/09/2022. Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2551982/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2551982/NUMACORDAOINT%20asc/0)>. Acesso em 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de Relação 4450/2022-Segunda Câmara**. Relator: André Luis de Carvalho. Julgado em 16/08/2022. Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2545662/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2545662/NUMACORDAOINT%20asc/0)>. Acesso em 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2435/2015-Plenário**. Relatora: Ana Arraes. Julgado em 30/09/2015. Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1530939/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-1530939/NUMACORDAOINT%20asc/0)>. Acesso em 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1730/2023-Plenário**. Relator: Benjamin Zymler. Julgado em 05/07/2023. Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2601148/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2601148/NUMACORDAOINT%20asc/0)>. Acesso em 19 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2619/2019-Plenário**. Relator: Benjamin Zymler. Julgado em 30/10/2019. Disponível em <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.619%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/17>>. Acesso em 19 nov. 2023.

BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção** – 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa - Limites constitucionais à lei de improbidade, 2ª edição**. Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502626157. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502626157/>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró. Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes. **Teoria Geral do Processo – 34ª edição revista e ampliada**. São Paulo: Malheiros, 2023.

FILHO, José dos Santos C. **Improbidade Administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788597021950. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021950/>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502228160. Disponível em:



<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228160/>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

LEWANDOWISKI, Enrique Ricardo. **Improbidade administrativa. Comentários acerca da indisponibilidade liminar de bens prevista na lei 8.429, de 1992**. 1ª Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2001.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis, 5ª edição**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788530982195. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982195/>> . Acesso em: 26 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Direito dos Tratados, 2ª edição**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 978-85-309-5707-0. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5707-0/>> . Acesso em: 26 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645886. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645886/>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno. 23ª ed.** Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MENDES, Gilmar Mendes, Rafael de A A. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios. (Coleção IDP)**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556276649. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556276649/>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

MORAES, Alexandre de. A Necessidade de Ajuizamento ou de Prosseguimento de Ação Civil de Improbidade Administrativa para fins de Ressarcimento ao Erário Público, mesmo nos casos de Prescrição das demais Sanções previstas na Lei 8.429/1992. In: MARQUES, Mauro C. **Improbidade Administrativa - Temas Atuais e Controvertidos**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788530972653. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653/>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559645367. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559642960. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

OCDE critica Brasil por impunidade em casos de corrupção. *Transparência Internacional*. 19 out. 2023. Disponível em <<https://transparenciainternacional.org.br/posts/ocde-critica-brasil-por-impunidade-em-casos-de-corrupcao/>> . Acesso em 2 nov. 2023.

OCDE. Relatório de Avaliação da implementação pelo Brasil da Convenção da OCDE contra o Suborno Transnacional, disponível em inglês em <<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/brazil-phase-4-report.pdf>>. Acesso em 2 nov. 2023.

OLIVEIRA, Carlos E. Elias de; COSTA-NETO, João. **Direito Civil. Volume Único**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646654. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646654/>>. Acesso em: 22 out. 2023.

PIMENTA, Raquel de M. **A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção**. São Paulo: Editora Blucher, 2020. E-book. ISBN 9786555500288. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555500288/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Nova lei de improbidade administrativa comentada – 2º edição**. Leme-SP: Mizuno, 2023.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2019.

SENADO aprova projeto de nova lei de improbidade, que volta à Câmara. *Senado Federal*. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/29/senado-aprova-projeto-de-nova-lei-de-improbidade-que-volta-a-camara>>. Acesso em 08/10/2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público — 4ª edição, revista, aumentada e atualizada**. São Paulo: Malheiros editores, 2009;

SOUZA, Jorge Munhos; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **Lei Anticorrupção**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015;