



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**A RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA AO
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO SOB A ÉGIDE
DA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

ANDERSON ALVES MARQUES

Brasília

2024

A RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO SOB A ÉGIDE DA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Trabalho de Conclusão de Curso elaborado no âmbito do Curso de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Corrêa Burini.

Brasília

2024

ANDERSON ALVES MARQUES

**A RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO SOB
A ÉGIDE DA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso elaborado no âmbito do Curso de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Corrêa Burini.

Prof. Dr. Bruno Corrêa Burini — Orientador
Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Luiz Henrique Krassuski Fortes — Examinador
Universidade de Brasília (UnB)

Prof^ª. Ma. Ana Luísa Vogado de Oliveira — Examinadora
Universidade de Brasília (UnB)

Aos **meus pais**, pelo apoio incondicional e amor constante; à **minha irmã**, por todo o incentivo e suporte no caminho rumo à Universidade de Brasília; e à **minha namorada**, por ser o meu porto seguro e a razão da minha felicidade nos dias bons e nos dias ruins. Amo muito todos vocês.

AGRADECIMENTOS

Após pouco mais de cinco anos de muitas experiências, aprendizados e batalhas, é com muita felicidade e satisfação que dedico este espaço para expressar a minha mais profunda gratidão às pessoas de bom coração que cruzaram o meu caminho durante toda a jornada da graduação em Direito na Universidade de Brasília (UnB).

Aos meus pais — Antônio e Maria — cuja presença constante e apoio incondicional foram fundamentais para a realização desta monografia. Seu amor, paciência e incentivo foram as bases sobre as quais pude construir o meu caminho acadêmico e profissional. Em cada desafio enfrentado e cada conquista alcançada, senti o impulso de sua fé em mim e a força de seu suporte. Esta conquista é, em grande parte, um reflexo do carinho e da dedicação que vocês sempre demonstraram. Obrigado por estarem ao meu lado em cada passo desta jornada e por serem a minha fonte de inspiração e motivação.

À minha irmã — Andreza — por seu incentivo constante e palavras de encorajamento que foram cruciais para que eu pudesse superar os desafios e alcançar o objetivo de ingressar no curso de graduação em Direito da Universidade de Brasília (UnB). Agradeço de coração por estar ao meu lado e por acreditar em mim.

Ao meu amor — Karen — aproveito para expressar o quanto você significa para mim. Sua presença ilumina minha vida de uma forma que eu nunca imaginei ser possível. Cada sorriso seu, cada gesto de carinho e cada palavra de apoio me lembram diariamente do quanto sou abençoado por ter você ao meu lado. Sua paciência, compreensão e amor incondicional têm sido a base que sustenta a nossa relação e me inspira a ser uma pessoa melhor. Agradeço por cada instante compartilhado e por fazer com que cada dia seja mais especial e significativo. Você é a razão da minha felicidade, e eu sou eternamente grato por ter você na minha vida.

Aos meus sogros — Ricardo e Rosângela — por todo o acolhimento e apoio que sempre me ofereceram. Sua generosidade e bondade me fizeram sentir parte da família desde o primeiro momento, e sou imensamente grato pela confiança e carinho que me dedicam todos os dias.

Aos colegas e amigos da Universidade de Brasília (UnB) e, especialmente, ao meu grande amigo Lucas Mateus. As memórias que compartilhamos, os momentos de riso e apoio,

são tesouros que guardarei para sempre no meu coração. Você será eternamente lembrado com carinho e gratidão.

Aos amigos e parceiros do escritório Malta Advogados, que agradeço nas pessoas de Alberto Malta, Ana Vogado e Aline Benção, com quem tive a honra de compartilhar os últimos três anos. Trabalhar ao lado de pessoas tão dedicadas e profissionais tornou cada desafio mais leve e cada conquista mais significativa. A camaradagem e o espírito de equipe que vocês demonstram diariamente não apenas tornam o trabalho mais agradável, mas também me inspiram a crescer e a contribuir da melhor forma possível.

Ao meu orientador — Professor Bruno Burini —, que aceitou o desafio de orientar este trabalho em tempo recorde. Sua expertise, paciência e dedicação não apenas esclareceram caminhos complexos, mas também inspiraram um compromisso ainda maior com a pesquisa. Agradeço por compartilhar seu conhecimento e por suas críticas construtivas. Sua orientação foi fundamental e sou imensamente grato por sua contribuição inestimável.

Por fim, agradeço a todos que participaram, direta ou indiretamente, do desenvolvimento deste trabalho – familiares, colegas, professores – seja enriquecendo o meu processo de escrita e aprendizado ou fornecendo apoio físico e mental nessa jornada.

"Saber o que é certo e escolher ignorá-lo é um ato de covardia."

(Kakashi Hatake. Naruto Shippuden, Masashi Kishimoto)

RESUMO

A diretriz de interpretação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92), sofreu substancial modificação após as reformas promovidas pela Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, sendo certo que o legislador buscou trazer equilíbrio e prudência à responsabilização pela prática do ato de improbidade administrativa, garantindo, ao máximo, os princípios da segurança jurídica e do devido processo legal àqueles indivíduos submetidos às consequências gravíssimas do referido diploma legal. Dentre as novidades trazidas pela Lei n.º 14.230/2021, destaca-se o novo artigo 17-C, § 2º, cuja literalidade prevê que: *“na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade”*. A primeira leitura do dispositivo leva ao entendimento de que estaria vedada, de maneira geral, todo decreto condenatório que intentasse responsabilizar solidariamente os agentes condenados por atos de improbidade administrativa. Diante disso, o presente trabalho buscará analisar se a nova vedação à condenação solidária, disposta no art. 17-C, § 2º, do atual texto da Lei de Improbidade Administrativa, possui amparo jurídico-normativo para ser aplicável ao decreto condenatório que impõe a obrigação de ressarcimento ao Erário Público, ou se esse dispositivo legal se dirige apenas aos aspectos sancionadores da Lei de Improbidade Administrativa.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa, Solidariedade, Ressarcimento ao Erário, Sanções, Penalidades, Ato de Improbidade Administrativa, Ato Ilícito, Proteção ao Erário Público, Proteção à Probidade Administrativa.

ABSTRACT

The interpretation guideline of the Administrative Misconduct Act (Law No. 8,429/92) underwent substantial modification after the reforms promoted by Law No. 14,230, of October 25, 2021, and it is certain that the legislator sought to bring balance and prudence to accountability for the practice of the act of administrative misconduct, guaranteeing, to the maximum extent, the principles of legal certainty and due process of law to those agents subjected to the very serious consequences of said legal diploma. Among the novelties introduced by Law No. 14,230/2021, the new article 17-C, § 2º stands out, whose literal text provides that: “in the case of passive joint litigation, the conviction will occur within the limit of participation and direct benefits, prohibiting any solidarity”. The first reading of the provision leads to the understanding that any conviction that attempts to hold agents convicted of acts of administrative misconduct jointly liable would be prohibited in general. In view of this, this paper will seek to analyze whether the new prohibition on joint conviction, provided for in art. 17-C, § 2, of the current text of the Administrative Misconduct Law, has legal-normative support to be applicable to the conviction that imposes the obligation to reimburse the Public Treasury, or whether this legal provision is directed only to the sanctioning aspects of the Administrative Misconduct Act.

Keywords: Administrative Misconduct, Solidarity, Compensation to the Public Treasury, Sanctions, Penalties, Act of Administrative Misconduct, Unlawful Act, Protection of the Public Treasury, Protection of Administrative Probity.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	11
II. A NATUREZA JURÍDICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ...	13
II.a. Breves notas sobre o uso das classificações no âmbito da ciência jurídica: a definição da natureza jurídica	13
II.b. A natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa diante das múltiplas consequências do ato ímprobo	16
III. A SOLIDARIEDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: SANÇÃO E REPARAÇÃO	24
III.a. O instituto da solidariedade no âmbito civil, penal e administrativo	26
III.b. A incidência do instituto da solidariedade às penalidades dispostas nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa	31
III.c. A incidência do instituto da solidariedade ao ressarcimento ao Erário enquanto efeito independente das demais sanções atribuíveis aos atos de improbidade administrativa	38
IV. CONCLUSÃO - A (IM)POSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA PERANTE A PROTEÇÃO INTEGRAL À PROBIDADE ADMINISTRATIVA E AO ERÁRIO PÚBLICO	43
V. BIBLIOGRAFIA.....	48

A RESPONSABILIZAÇÃO SOLIDÁRIA AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO SOB A ÉGIDE DA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

I. INTRODUÇÃO

Buscando acompanhar os avanços da sociedade e do ordenamento jurídico, a Lei n.º 14.230/2021, também comumente chamada de “*Nova Lei de Improbidade Administrativa*”, pretendeu compatibilizar a redação original da Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) com outros diplomas legais recentes, tais como o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013), além de consolidar no próprio texto legal a evolução do entendimento jurisprudencial das Cortes Superiores.

A nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, portanto, teve como objetivo suprir lacunas e questionamentos observados anteriormente na aplicação cotidiana do normativo, além de avançar na disposição de balizas de interpretação a serem utilizadas quando da aplicação da Lei, especialmente ao inserir a norma no microsistema do Direito Administrativo Sancionador, o que, conseqüentemente, impõe a necessária observância de diversos princípios próprios desse sistema jurídico (OLIVEIRA, 2023, p. 38).

Nada obstante, a Lei n.º 14.230/2021, desde a sua gênese, foi objeto de discussões e dividiu opiniões na doutrina e na jurisprudência acerca dos efeitos da nova legislação na efetividade do combate à corrupção, bem como na sua adequação ao texto constitucional, o que inclusive levou ao ajuizamento de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹ perante o Supremo Tribunal Federal e ao julgamento do Tema de Repercussão Geral n.º 1.199, também pela Suprema Corte, menos de 1 (um) ano após a entrada em vigor do novo normativo.

Nesse sentido, o presente trabalho colocará em análise o novo art. 17-C, § 2º, da Lei n.º 8.429/92, inserido após a reforma de 2021, cuja literalidade indica que: “*na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade*” (BRASIL, 2021). Ao que nos parece, trata-se de dispositivo que buscou proporcionar a aplicação da garantia constitucional de individualização da pena, disposta no art. 5º, inciso XLVI, da Carta Magna, ao âmbito da Lei de Improbidade

¹ ADI n.º 7236 - DF; ADI n.º 7237 - DF; ADI n.º 7042 - DF; ADI n.º 7043 - DF, todas sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

Administrativa, limitando a incidência do *jus puniendi* estatal em face dos indivíduos condenados por atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido, a interpretação literal do referido dispositivo leva ao entendimento de que a atual redação da Lei de Improbidade Administrativa proibiria qualquer tipo de condenação extensiva a todos os agentes submetidos ao rigor da Lei, limitando tanto a imposição das penalidades elencadas no artigo 12 do referido diploma normativo (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil proibição de contratar com o poder público) quanto da responsabilização de reparar os danos causados aos cofres públicos (ressarcimento ao Erário e perda de bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio).

Por óbvio, tal interpretação acabou gerando divergências², sobretudo diante do entendimento já consolidado de que o ressarcimento ao Erário possui natureza jurídica reparatória, e não sancionatória, diversamente das demais medidas previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. Além disso, uma parcela do entendimento doutrinário defendeu que a interpretação literal conduziria a uma atenuação da proteção integral ao Erário Público, o que não seria desejável pelo constituinte originário (BUSATTO; PEREIRA, 2022, p. 244-246).

Diante disso, partindo de um procedimento de revisão bibliográfica, o presente trabalho busca analisar se a nova vedação à condenação solidária, disposta no art. 17-C, § 2º, do atual texto da Lei de Improbidade Administrativa, possui amparo jurídico-normativo para ser aplicável ao decreto condenatório que impõe a obrigação de ressarcimento ao Erário Público, ou se esse dispositivo legal se dirige apenas aos aspectos sancionadores da Lei de Improbidade Administrativa.

Isso posto, o primeiro capítulo deste trabalho analisará a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa, bem como as suas intersecções com a seara civil, penal e administrativa, buscando analisar qual a natureza ontológica das normas previstas no

² O referido dispositivo legal foi utilizado como base da discussão acerca da solidariedade entre os corréus da Ação de Improbidade Administrativa para fins de indisponibilidade de bens, realizada em cognição sumária ao início da Ação de Improbidade Administrativa. O Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar a matéria, fixou o Tema Repetitivo n.º 1213, confirmando a solidariedade nessa hipótese e indicando que não haveria de se falar na incidência do art. 17-C, § 2º, da Lei n.º 8.429/92, porquanto o dispositivo somente seria aplicável quando houver condenação.

normativo, de modo a compreender como deve ser realizada a sua interpretação no momento de aplicação.

Definida a natureza ontológica dos dispositivos da Lei de Improbidade de Improbidade Administrativa, o segundo capítulo analisará a incidência do instituto da solidariedade aos âmbitos civil, penal e administrativo, buscando, ao final, analisar a incidência de tal instituto em relação às consequências possíveis aos atos de improbidade administrativa, analisando tanto as figuras sancionadoras elencadas no artigo 12 da Lei n.º 8.429/92 (perda dos bens ou valores, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios) quanto as figuras reparatórias (ressarcimento ao Erário e perda de bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio).

Por fim, o terceiro capítulo finalmente avaliará a (im)possibilidade de condenação solidária ao ressarcimento ao Erário diante da especial proteção constitucional à probidade administrativa, que possui verdadeiro *status* de direito fundamental difuso, bem como à integral proteção do Erário Público.

É o que se passa a tratar.

II. A NATUREZA JURÍDICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

II.a. Breves notas sobre o uso das classificações no âmbito da ciência jurídica: a definição da natureza jurídica

Antes de aprofundar devidamente sobre a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa, convém tratar brevemente acerca do que se pretende dizer com o uso da terminologia “*natureza jurídica*”, que, embora extremamente utilizada na literatura jurídico-científica, raramente é definida pelos autores (VIVAN FILHO, 2017, p. 30).

Como toda noção geral que se assenta ser basilar numa prática social, o conceito de natureza jurídica, na mesma proporção em que abundante no discurso jurídico, é justamente por isso daqueles que aparecem dificilmente discutidos, e cujo sentido, da forma como aparece nesse discurso, tende à imprecisão. O uso contínuo e irrefletido de um conceito pode ser anestésico, e o que em algum momento tenha sido uma prática com razões de ser reconhecíveis e formuláveis por quem dela compartilhava toma a forma de uma verdade morta. (VIVAN FILHO, 2017, p. 30)

Frequentemente, a determinação da “*natureza jurídica*” de institutos ou conceitos jurídicos é realizada por sua inclusão em categorias amplas, nas quais aquele determinado elemento estará ao lado de outros com características comuns (MUSSI, 2020, p. 60). Portanto, “*determinar a natureza jurídica de um instituto nada mais é do que classificá-lo juridicamente*” (MUSSI, 2020, p. 60).

Nesse ponto, Gerson Tadeu Astolfi Vivan Filho (2017) ressalta que a ciência jurídica moderna e, inclusive, a contemporânea tenderia a agrupar conceitos de forma a simular um sistema lógico-matemático, que teriam como ponto de partida uma verdade não demonstrável, mas que permitiriam deduzir conclusões igualmente verdadeiras, o que resultaria de um sistema pretensamente lógico (VIVAN FILHO, 2017, p. 36).

Em outras palavras, a classificação jurídica de determinado conceito ou instituto em uma categoria ampla referida como “*natureza jurídica*” permitiria obter, de maneira prévia e objetiva, verdades vinculantes sobre ele (VIVAN FILHO, 2017, p. 49). Esse agrupamento possuiria bastante utilidade prática não somente para fins didáticos, mas também por permitir que determinado conceito ou instituto jurídico receba o substrato principiológico que mais se adequa a sua finalidade teleológica (BARROS, 2023, p. 50).

Portanto, a definição de uma natureza jurídica simplificaria a atribuição de relações causais a estes conceitos ou institutos, funcionando como um “*unificador que intermedeia uma série de pressupostos e a série de conseqüências que a eles se ligam*” (VIVAN FILHO, 2017, p. 40).

E, a partir daí, o sentido de falar numa natureza jurídica de um conceito é o de “estabelecer um tipo de relação entre o conjunto de normas em que este conceito consiste, e outro conceito (conjunto de normas) considerado ‘superior’ ou ‘genérico’” (LE PERA, 1971, p. 78); em outras palavras, reconhecer que as possíveis defesas a uma demanda de declaração ou constituição das relações que compõem um instituto estão em parte previstas pelo direito positivo nas normas que regulam outro instituto. (VIVAN FILHO, 2017, p. 41)

Gerson Tadeu Astolfi Vivan Filho (2017) aponta, no entanto, que a determinação da natureza jurídica não seria “*uma mera descrição de algo posto no meio de um sistema a ser conhecido pelos operadores do direito, mas uma decisão a respeito do contorno normativo de um conceito*” (VIVAN FILHO, 2017, p. 41).

Nesse sentido, uma discussão bastante proeminente ao analisarmos a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa diz respeito a sua classificação enquanto um normativo de natureza jurídica penal ou civil — discussão essa que acaba permeando também as

justificativas existentes para que os conceitos ou institutos existentes no mundo jurídico sejam classificados como possuidores de uma natureza jurídica civil ou penal.

Segundo leciona o professor Bruno Corrêa Burini (2007), as justificativas doutrinárias para definição do que seria uma conduta sujeita à esfera penal ou civil estariam tradicionalmente concentradas entre critérios atrelados às *consequências do ilícito* e, também, à *gravidade da conduta reprovável socialmente*, sendo que ambas pretensamente seriam mais graves no âmbito penal do que na seara civil (BURINI, 2007, p. 33).

Nada obstante, conforme exposto pelo ilustre professor, o primeiro critério (*consequências do ilícito*) não seria seguro, na medida em que há consequências de atos ilícitos civis que possuem gravidade semelhante às penalidades mais gravosas aplicadas no âmbito penal. Como exemplo, teríamos o instituto da prisão civil do alimentante e do depositário infiel³, “*importando para a esfera civil a restrição da liberdade individual como forma de compelir o devedor ao cumprimento de uma obrigação civil*” (BURINI, 2007, p. 33).

Em relação ao segundo critério (*gravidade da conduta reprovável socialmente*), também não pareceria correto apontar que a conduta ilícita penal feriria diretamente os interesses mais caros da sociedade e, apenas reflexamente, os interesses da vítima; e que o ilícito civil, de forma inversa, atingiria de maneira mais direta os interesses particulares da parte e, somente de forma reflexa, os interesses da sociedade. Isso, porque em ambos os casos há a violação de uma conduta modelo fixada pela coletividade, bem como há hipóteses em que condutas extremamente reprováveis socialmente são classificadas como ilícitos civis e não penais (BURINI, 2007, p. 34).

Questiona-se a validade dessa proposição na medida em que em ambos os casos há descumprimento de conduta fixada pela coletividade (Estado). Some-se a isso a difícil gradação de gravidade pretendida quando situações limites de maior gravidade do ilícito civil (restituição em casos de fraude, improbidade administrativa, etc.) são ainda mais reprováveis e socialmente danosas que alguns ilícitos penais de menor gravidade (crimes de menor potencial ofensivo, submetidos, por exemplo, aos

³ Considerada ilícita, nos termos Súmula Vinculante 25 do Supremo Tribunal Federal, na medida em que, diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na CF/1988, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da CF/1988 sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, LXVII) não foi revogada (...), mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria (...). Tendo em vista o caráter supralegal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada (RE 466.343, rel. min. Cezar Peluso, voto do min. Gilmar Mendes, P, j. 3-12-2008, DJE 104 de 5-6-2009, Tema 60).

Juizados Especiais) — em todas as hipóteses, é o ordenamento jurídico e em última instância a justiça que são protegidos contra atos ilícitos, e não o indivíduo ou a sociedade. (BURINI, 2007, p. 34)

Assim, Bruno Corrêa Burini (2007) ressalta que restaria apenas a explicação positivista de que determinado ilícito é classificado como penal porque está previsto em um diploma de natureza penal (BURINI, 2007, p. 34). Em outras palavras, ao final de tudo, o que definirá a natureza jurídica de determinado ato ilícito é a decisão do legislador, que pode ser justificada por diversos motivos, tais como o momento histórico e político ou a correspondência aos anseios sociais. Tal lógica se alinha ao lecionado por Gerson Tadeu Astolfi Vivan Filho (2017), no sentido de que a natureza jurídica não se descobre ou conhece, mas, em verdade, se decide (VIVAN FILHO, 2017, p. 50).

Nada obstante a discussão ora apresentada, a classificação de conceitos ou institutos jurídicos tem como uma de suas utilidades práticas propiciar o melhor substrato principiológico para garantir a sua fiel execução de acordo com a sua finalidade teleológica. Assim, a definição da natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa, no presente trabalho, terá utilidade para a análise da incidência do instituto da solidariedade às consequências sancionatórias e reparatórias previstas no normativo em estudo, nos termos que serão delineados nos capítulos seguintes.

II.b. A natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa diante das múltiplas consequências do ato ímprobo

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira das Cartas Magnas brasileiras a abordar expressamente a improbidade administrativa em seu texto (ACCIOLY, 2017, p. 21), representando um importante avanço na repressão aos atos ímprobos, sobretudo, ao trazer a possibilidade de responsabilização em três searas jurídicas diferentes: penal, administrativa e cível (EMICLES, 2018, p. 86 e 87).

Não somente, mas buscando reforçar ainda mais a repressão aos atos de improbidade administrativa, a própria Constituição Federal indica, nos termos do art. 37, § 4º, que os atos ímprobos importarão na “*suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em Lei, sem prejuízo da ação penal cabível*” (BRASIL, 1998). Em outras palavras, a própria Constituição Federal de 1988, evidenciando a gravidade do ato de improbidade administrativa

para a sociedade brasileira, atribuiu em seu texto quais seriam as possíveis responsabilizações impostas aos agentes condenados.

O referido dispositivo constitucional foi regulado pela Lei n.º 8.429, de 1992, a conhecida Lei de Improbidade Administrativa (inicialmente referida como “Lei do Colarinho Branco”). O diploma legal mencionado passou a prever um sistema de responsabilização aos atos ímprobos praticados por agentes públicos, sendo concebido por iniciativa do Poder Executivo — chefiado pelo então Presidente Fernando Collor de Mello — em momento histórico marcado pela crise moral no país decorrente da corrupção na Administração Pública (MELO, 2018, p. 06).

Nesse ponto, a norma prevista no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, ao fixar sanções para atos de improbidade administrativa, afirma que não haveria prejuízo entre a proposição da ação destinada a responsabilizar o autor do ato ímprobo e uma eventual ação penal. Em função disso, a doutrina majoritária compreendeu que seria possível afastar, de imediato, qualquer tentativa de considerar as sanções atribuíveis aos atos ímprobos pela Lei n.º 8.429/92 como sanções de natureza penal (CASTRO, PRADO, 2022, p. 120).

Apesar disso, Fábio Medina Osório (1999) registra que, ainda assim, quando do início da vigência da redação original da Lei de Improbidade Administrativa, muito foi discutido a respeito do caráter penal das sanções previstas no art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92, o que, ao final, teria conduzido ao:

(...) consagrado o entendimento de que não se trata de normas típicas penais ou sanções rigorosamente penais, seja pela dicção inquestionável do constituinte originário, seja, finalmente, a ausência de vedação constitucional a que se consagram sanções extrapenais nos moldes previstos na Lei nº 8.429/92. (OSÓRIO, 1999, p. 19-31)

Tal entendimento, portanto, se firmou na doutrina majoritária e na jurisprudência dos Tribunais Superiores, que entendiam sem contendas que os atos de improbidade administrativa possuem natureza jurídica civil, conforme disposto no próprio arranjo do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, pois o dispositivo constitucional expressamente assegurava a possibilidade de persecução penal de maneira separada, o que permitia, *a contrario sensu*, a conclusão acerca da natureza civil dos atos de improbidade administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 109).

Nada obstante, importante pontuar que este entendimento consolidado foi brevemente importunado com a inserção, pela Lei n.º 14.230/2021, do art. 17-D, *caput*, na Lei nº 8.429/92,

o qual expressamente trouxe a previsão de ser a Ação de Improbidade Administrativa “repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal, não constituindo ação civil” (BRASIL, 2021):

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. (BRASIL, 2021)

O intérprete desavisado poderia imaginar, assim, que o novo dispositivo trazido pela Lei n.º 14.230/2021 teria de alguma forma transmutado a natureza da Lei n.º 8.429/92 e dos atos de improbidade administrativa nela tipificados, fazendo com que não tivessem mais natureza eminentemente civil.

Ocorre que esse entendimento não se sustentou minimamente após a entrada em vigor da novel redação da Lei de Improbidade Administrativa. Como ressaltado no voto do Ministro Alexandre de Moraes, quando do julgamento do ARE n.º 843.989, afetado pela sistemática da Repercussão Geral (Tema de Repercussão Geral n.º 1.199⁴):

A Lei n.º 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa “natureza civil” retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE n.º 976.566/PA) (STF - ARE n.º 843.989, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Data do julgamento: 18/08/2022, Data da publicação: 12/12/2022).

De fato, conforme apontado no julgamento supramencionado, Fábio Konder Comparato (1999) ressalta que esse entendimento decorre da própria Constituição Federal, que:

(...) distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal (COMPARATO, 1999, p. 6-9)

Em mesmo sentido, Gianpaolo Poggio Smanio e Damásio Evangelista de Jesus (1997) ressaltam que:

(...) as sanções previstas para os atos de improbidade administrativa são de natureza civil, distintas daquelas de natureza penal. Os atos de improbidade administrativa deverão ser analisados na esfera da ilicitude dos atos civis e não dos tipos penais (SMANIO; JESUS, 1997, p. 6).

Nesse ponto, a doutrina e a jurisprudência entenderam que o termo “*ação civil*”, trazido no dispositivo legal mencionado, faria referência à Ação Civil Pública, o que seria confirmado

⁴ STF - ARE 843.989, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Data do julgamento: 18/08/2022, Data da publicação: 12/12/2022

pelo restante da redação ao prever ser vedado o ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa 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. (GAJARDONI; CRUZ; GOMES; JÚNIOR; FAVRETO, 2021, p. 405 e NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 110).

Nada obstante, a despeito do entendimento fortemente consolidado acerca da natureza civil da Lei de Improbidade Administrativa, Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010, p. 46-47 e 56) ressalta que não se pode ignorar o aspecto estritamente punitivo das sanções dispostas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

Nesse mesmo sentido, Arnaldo Wald e Rodrigo Garcia Fonseca (2002), ao discutirem a competência para julgamento da Ação de Improbidade Administrativa, lecionam que as próprias características da Lei de Improbidade Administrativa:

(...) fazem da ação de improbidade administrativa uma ação civil de forte conteúdo penal, e com inegáveis aspectos políticos. Este caráter claramente punitivo da ação de improbidade administrativa traz sérios questionamentos quanto à competência para o seu julgamento em determinadas situações (WALD; FONSECA, 2002, p. 70).

E, realmente, a Lei nº 8.429/92, quando analisada de forma sistemática, estabelece normas de direito material e processual com o objetivo específico de punir, na esfera cível, aqueles que cometem atos de improbidade administrativa, resguardando os aspectos penais e administrativos relacionados ao referido ato ilícito, os quais poderão ser avaliados separadamente nestas esferas, em privilégio ao princípio da independência das instâncias.

Neste ponto, José Augusto Delgado (2002, p. 27) ressalta que a Lei de Improbidade Administrativa teria dois objetivos principais e independentes: *i*) reparar os danos decorrentes dos atos de improbidade praticados contra a administração pública por uma via específica que não se confunde com a ação penal comum; e *ii*) aplicar, aos infratores, sanções pessoais, como multa, suspensão dos direitos políticos e perda da função pública.

Com efeito, analisando o texto da Lei n.º 8.429/92, as consequências jurídicas impostas aos agentes condenados por atos de improbidade administrativa poderiam ser divididas em dois grandes blocos com origens ontológicas distintas. Em primeiro lugar, tem-se as sanções de caráter pessoal decorrentes puramente do *jus puniendi* estatal: *i*) perda da função pública; *ii*) suspensão de direitos políticos; *iii*) multa; e *iv*) proibição de contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Em segundo lugar, estão as consequências típicas do direito civil, nos moldes da responsabilidade civil, com vistas à reparação do dano decorrente do ato ilícito: *i*) ressarcimento do dano ao Erário; e *ii*) perda de bens adquiridos ilicitamente acrescidos ao patrimônio (que, na prática, pode ser visto como um sinônimo de ressarcimento ao Erário, uma vez que a perda de bens se destina justamente a ressarcir o dano).

Essa presença de consequências múltiplas ressalta que a Lei de Improbidade Administrativa não pode ser analisada como um diploma normativo uniforme. Rogério Pacheco Alves e Emerson Garcia (2014, p. 623-662) apontam que a Lei de Improbidade Administrativa abrange sanções de naturezas políticas, civis, administrativas e até penais, de modo que se trata de um diploma legal extremamente específico, cuja origem de seus institutos de direito material transita entre diversas instâncias jurídicas (WALTER DA ROSA, 2017, p. 61).

Trata-se do denominado *fato jurídico de múltipla incidência*, que, nas lições de Pontes de Miranda, ocorre quando “*o mesmo fato ou complexo de fatos pode ser suporte fático de mais de uma regra jurídica*” (MIRANDA, 1999, p. 224). Em outras palavras, determinado fato pode gerar efeitos que impõem a intervenção de mais de um complexo de normas, princípios ou regras. Nesse ponto, Araken de Assis, citado por Bruno Corrêa Burini (2007), ressalta que:

(...) nada obsta ao mesmo fato ou complexo de fatos, como ensina a experiência comum, integrar elementos de suporte fático de duas ou mais regras. Consequentemente, entram no mundo jurídico mediante várias aberturas, criadas pela diversidade de normas, que, de seu lado, denotam as incontáveis opções axiológicas do ordenamento. A isto se designa a incidência múltipla (ASSIS, 1993, p. 21 *apud* BURINI, 2007, p. 37).

Convém mencionar também as lições de Cláudia Lima Marques (2003), a partir dos ensinamentos de Erik Jayme, acerca do *diálogo das fontes*, que assistiria a “*aplicação simultânea, coerente e coordenadas de plúrimas fontes legislativas convergentes*” (MARQUES, 2003, p. 02) ao mesmo caso, de modo complementar ou subsidiário a partir de influências recíprocas (MARQUES, 2003, p. 02).

Seguindo os apontamentos doutrinários supramencionados, a presença de consequências materiais múltiplas na Lei de Improbidade Administrativa acaba atraindo a incidência de regras e princípios de diversas fontes, tais como do direito penal, direito civil e direito administrativo, que atuam lado a lado na correta aplicação das disposições materiais da referida Lei.

Em outras palavras, o mesmo fato jurídico, quando regido pela Lei de Improbidade Administrativa, pode gerar consequências sancionatórias e reparatórias que serão igualmente tuteladas pela mesma Lei, mas que deverão ser analisadas de acordo com as fontes jurídicas que regem as suas fontes originárias. Ou seja, na Lei de Improbidade Administrativa há dois subsistemas diferentes atuando de forma autônoma tanto em relação às decorrências sancionatórias quanto às reparatórias.

Quanto a isso, reforçando a separação material de dois blocos de consequências aos agentes condenados por atos de improbidade administrativa, a própria Constituição Federal, no § 5º do art. 37⁵, ressalta que o prazo prescricional da pretensão de ressarcimento difere do prazo prescricional estabelecido à punição dos ilícitos que causem prejuízos ao Erário, o que foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Tema de Repercussão Geral n.º 897, ocasião em que restou fixada a tese: “*são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*”⁶.

Em suma, a Suprema Corte entendeu que, embora estejam no mesmo diploma legal e possam decorrer de uma mesma conduta, reparação não se confunde com sanção, de modo que somente esta última pode ser atingida pela prescrição. Essa independência é também ressaltada em diversas passagens da Lei de Improbidade Administrativa, que sempre asseguram o ressarcimento do dano independentemente da aplicação ou não das demais consequências da Lei⁷.

Esse aspecto revela a multiplicidade de fontes da Lei de Improbidade Administrativa, que, embora seja classificada como um diploma eminentemente civil, possui consequências que vão além da mera responsabilização a uma obrigação de não fazer ou de reparar o dano causado (consequências civis). Nesse ponto, Sirlene Arêdes (2012) leciona que, “*à exceção da sanção de ressarcimento, as demais sanções cominadas pela Constituição da República e pela LIA*

⁵ 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 (BRASIL, 1988).

⁶ STF - RE 852.475, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Data de julgamento: 08/08/2018, Data de publicação: 21/03/2019.

⁷ A título de exemplo: O artigo 12 (*caput*) da Lei de Improbidade Administrativa dispõe que, independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, o ato de improbidade está sujeito às sanções elencadas nos incisos I, II e III, inclusive nos casos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados (art. 12, § 5º). O artigo 17-B, que trata da possibilidade de celebração de acordo de não persecução civil, posiciona o integral ressarcimento do dano como resultado necessário, ainda que se afastem as demais sanções.

para a punição do ímprobo têm natureza punitiva (disciplinar, política ou mesmo penal)” (ARÊDES, 2012, p. 122).

Com efeito, a Lei de Improbidade Administrativa é um diploma de natureza civil que aplica sanções de caráter pessoal, de sorte que também é correto o entendimento de que a Lei de Improbidade Administrativa *“integra o chamado direito sancionatório, fazendo por merecer uma interpretação eminentemente garantista, conquanto punitiva”* (SARTI; SARTI; SIMON, 2013, p. 170-171).

Nesse sentido, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2021) ressaltam que tanto direito penal quanto o direito administrativo sancionador *“decorrem de um jus puniendi estatal único, inexistindo diferença ontológica, mas apenas de regimes jurídicos, em conformidade com a discricionariedade conferida ao legislador”*, de modo que *“as sanções penais e administrativas, em razão de suas semelhanças, submetem-se a regime jurídico similar, com a incidência de princípios comuns que conformam o Direito Público Sancionador”* (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 07).

Quanto a isso, Fábio Medina Osório (2013) denomina as penalidades cominadas pela Lei 8.429/92 de *“sanções administrativas”*, ressaltando que consistem:

(...) em um mal ou castigo, com alcance geral e potencialmente para o futuro, imposto pela administração pública, considerada materialmente, pelo Poder Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado(r), agente público, indivíduo ou pessoa jurídica, expostos ou não a relações especiais de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora, ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal ou material do direito administrativo (OSÓRIO, 2013, p. 190-191).

Fernando Capez (2015), ao seu turno, destaca que a Lei n.º 8.429/92, apesar de ser um normativo oficialmente não penal, tutela bens jurídicos de grande importância para a preservação do corpo social de um modo semelhante ao direito penal, com penas de igual gravidade. No entanto, por se tratar de um diploma extrapenal, não haveria imposição expressa dos princípios limitadores do poder punitivo estatal e, em muitos casos, restariam extrapolados os limites do direito de punir do Estado (CAPEZ, 2015, p. 184), colocando *“o cidadão, arbitrariamente, fora do círculo de proteção de garantias e princípios da esfera do direito penal”* (CAPEZ, 2015, p. 185).

Justamente por tal razão, Fernando Capez (2015) defende que haveria *“uma contradição entre a natureza extrapenal da Lei de Improbidade Administrativa e o rigor de suas penalidades”* (CAPEZ, 2015, p. 346), de modo que seria imperiosa a aplicação dos

“princípios penais e processuais penais garantidores e derivados do Estado Democrático de Direito, como pressuposto lógico para a punição por ato de improbidade administrativa” (CAPEZ, 2015, p. 346).

E, conforme ressaltado por Ana Vogado de Oliveira (2023), avanço semelhante foi realizado pela Lei n.º 14.230/2021, que inseriu expressamente a Lei de Improbidade Administrativa *“em um contexto de sistema normativo que direciona a ela uma série de balizas, princípio e valores para a sua interpretação: o do Direito Sancionador”* (OLIVEIRA, 2023, p. 41), sobretudo ao delimitar, no novo art. 1º, § 4º, que se aplicam ao sistema da improbidade os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

Feitos estes apontamentos, pode-se concluir, portanto, que a Lei de Improbidade Administrativa teria uma natureza eminentemente civil, mas com traços sancionadores e punitivos, o que seria inclusive refletido nas consequências sancionatórias pessoais dos atos de improbidade administrativa.

E, de fato, conforme será pormenorizado adiante, o ressarcimento ao Erário possui uma finalidade indenizatória própria da responsabilização civil, visando recompor o *status quo* anterior ao ato ilícito. Por outro lado, as demais consequências elencadas nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa guardam relação com verdadeiras penalidades, atingindo e restringindo direitos individuais dos agentes condenados por atos ímprobos.

Em função disso, para cada grupo de consequências previstas na Lei de Improbidade Administrativa haverá decorrências materiais distintas, em função da incidência do complexo de normas, princípios ou regras que mais se adequa a natureza daquela consequência material (sancionatória ou reparatória), embora todas estejam previstas no mesmo diploma normativo. Assim, diante dessa multiplicidade de fontes que rodeiam a Lei de Improbidade Administrativa, a interpretação dos seus dispositivos deve estar alinhada com a natureza das disposições materiais a que se referem, sob pena de acabar desnaturando as suas respectivas origens ontológicas.

III. A SOLIDARIEDADE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: SANÇÃO E REPARAÇÃO

Conforme ressaltado no capítulo anterior, os dispositivos materiais da Lei de Improbidade Administrativa, embora possuam origens ontológicas múltiplas relacionadas ao âmbito civil, penal e administrativo, possuem natureza jurídica eminentemente de direito civil na atual sistemática da Constituição Federal de 1988 e da Lei n.º 8.429/92.

Nada obstante, é certo que, a despeito da natureza civil, a Lei de Improbidade Administrativa guarda correlação com outras esferas jurídicas, tais como a administrativa e a penal, o que pode ser observado nas sanções elencadas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, que possuem gravidade semelhante àquelas cominadas no âmbito penal ou administrativo, atraindo, portanto, um núcleo duro de garantias e princípios de limitação do *jus puniendi* estatal.

Nesse sentido, Ana Vogado de Oliveira (2023) ressalta que a diretriz de interpretação da Lei n.º 8.429/92 foi reconfigurada com a reforma legislativa promovida pela Lei n.º 14.230/2021, “*que tentou tornar o diploma legal mais prudente com a definição e a caracterização de um ato com altíssimo poder de sanção, assim como o Direito Penal*” (OLIVEIRA, 2023, p. 44).

A ilustre professora destaca que houve o fortalecimento das garantias dos indivíduos nesse sistema de responsabilização, pois, embora a Lei de Improbidade Administrativa tutele bens jurídicos do estado e da coletividade, houve um “*reforço de mecanismos jurídicos voltados à proteção da liberdade individual do cidadão*” (OLIVEIRA, 2023, p. 42), com a limitação proporcional do *jus puniendi* estatal.

E aqui se posiciona o objeto do presente trabalho. Como consequência da aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao microssistema da Improbidade Administrativa, nos termos do art. 1º, § 4º, Lei n.º 8.429/92, foram expressamente asseguradas diversas garantias aos agentes públicos processados por atos de improbidade administrativa.

Nesse ponto, sobrepõe-se o princípio da individualização da pena, o qual prevê que “*a pena não deve ser padronizada, cabendo a cada delinquente a exata medida punitiva pelo que fez*” (NUCCI, 2024, p. 23). Tal princípio parece assistir a vedação à condenação solidária

disposta no novo art. 17-C, § 2º, da Lei n.º 8.429/92, ora analisado, cuja literalidade intenta proibir qualquer tipo de condenação extensiva a todos os agentes públicos submetidos ao rigor da Lei.

No entanto, a interpretação literal, embora seja o ponto de partida de toda interpretação, pode não exprimir o pensamento do legislador em termos adequados, seja pela utilização de termos inadequados, seja por não refletir propriamente o espírito da norma (LOBO, 2019, p. 135). Nesse ponto, importante destacar que, conforme a orientação de José de Oliveira Ascensão, citado por Jorge Lobo (2019, p. 135), os métodos de interpretação do direito podem ser divididos em gramatical e lógico, sendo este subdividido em sistemático, histórico e teleológico (LOBO, 2019, p. 135).

Para além do aspecto literal ou gramatical, a interpretação de determinado normativo deve também levar em consideração todo o ordenamento jurídico e não apenas a lei isolada ou determinado dispositivo desta lei. Assim, através do método lógico-sistemático, o interprete observará as formas de integração harmônica de determinado diploma legal ao sistema jurídico que compõe, por meio de relações de subordinação, conexão e analogia. Por sua vez, o método lógico-histórico vai observar os dados históricos e comparativos que expliquem as influências e orientações que embasaram a Lei no momento de sua concepção. Já o método lógico-teleológico perseguirá a justificação social da Lei e a finalidade almejada (LOBO, 2019, p. 135-136).

Desse modo, *“no plano da literalidade do texto começaria o sentido, que nele, todavia, não se esgota”* (NETO; MEIRA, 2013, p. 64), de sorte que a compreensão jurídica, embora muitas vezes se inicie a partir da interpretação gramatical, não pode se limitar exclusivamente a ela, sob pena de restar afastada da análise do intérprete a *“unidade que constitui o ordenamento jurídico e a sua adequação a realidade social”* (MONTORO, 2011, p. 245).

Conforme ressaltado, os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa possuem origens ontológicas múltiplas, sendo certo que para cada grupo de consequências previstas na Lei de Improbidade Administrativa haverá decorrências materiais distintas, embora todas estejam previstas no mesmo diploma normativo. Assim, a literalidade do texto do art. 17-C, § 2º, da Lei n.º 8.429/92, não pode ser fundamento para estender a sua aplicação de maneira indistinta a todas as consequências dispostas na Lei de Improbidade Administrativa.

Em outras palavras, deve-se avaliar a incidência do instituto da solidariedade em relação às consequências reparatórias previstas na Lei de Improbidade Administrativa — as quais são originadas dos aspectos civis do referido diploma normativo — em apartado das consequências sancionatórias também previstas na Lei de Improbidade Administrativa, que decorrem do seu aspecto punitivo.

Nos próximos tópicos buscaremos realizar exatamente isso: analisar como o instituto da solidariedade incide (ou não) nas disposições da Lei de Improbidade Administrativa, de acordo com a natureza originária de cada uma delas.

III.a. O instituto da solidariedade no âmbito civil, penal e administrativo

A solidariedade, em seu conceito sociológico, decorrente dos primeiros trabalhos de Émile Durkheim (VARES, 2013, p. 148), transmite a ideia da existência de um *“laço fraternal, um sentimento recíproco entre duas ou mais pessoas, unidas pelos mesmos interesses e que, por isso, se ajudam e se apoiam, umas às outras”* (SILVA, 2022, p. 17). Essa compreensão sociológica se alinha ao princípio constitucional da solidariedade, disposto como um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, que também está atrelado à noção de fraternidade entre os indivíduos (SILVA, 2022, p. 17).

Contudo, a solidariedade tratada no presente trabalho é a obrigacional, instituto que remonta ao direito romano, desenvolvido entre o período clássico e o justiniano, e que acabou sendo herdado pelo direito moderno após a dissolução do Império Romano (SILVA, 2022, p. 20-21).

No âmbito do Direito Civil contemporâneo, Caio Mário da Silva Pereira (2013) aponta que a solidariedade se manifesta quando, em relação a uma mesma obrigação, há vários credores, cada um com direito ao pagamento total da obrigação (solidariedade ativa), ou vários devedores, cada um *“obrigado à prestação na sua integralidade, totum et totaliter, como se em verdade houvesse contraído sozinho a obrigação inteira”* (solidariedade passiva) (PEREIRA, 2013, p. 92-93).

A partir disso, observa-se que a solidariedade passiva está bastante atrelada à responsabilidade civil decorrente da prática de ato ilícito, seja ele voluntário, negligente ou imprudente, que gere dano a terceiro, nos termos delineados nos arts. 186 e 927 do Código Civil

de 2002 (BRASIL, 2002), ensejando, assim, a obrigação de reparar o dano causado. Essa obrigação de reparar, decorrente da responsabilidade civil, é, em regra, apurada subjetivamente, a partir do dolo ou da culpa do agente causador do dano, mas também pode ser objetiva, bastando apenas que estejam presentes o dano e o nexo de causalidade.

Na atual codificação civil, a solidariedade das obrigações civis está elencada nos arts. 264 a 285 do Código Civil, e embora esteja previsto no art. 265 que “*a solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes*” (BRASIL, 2002), a solidariedade dos autores do ato ilícito está expressamente prevista na parte final do *caput* do art. 942 também do Código Civil, ao dispor que: “*se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação*” (BRASIL, 2002 e SICA, 2009, p. 84).

Ao tratar sobre esse dispositivo, Sergio Cavaliere Filho (2007, p. 61) aponta que cada agente que participa de maneira adequada do evento será considerado pessoalmente responsável pelo dano e, portanto, obrigado a indenizar. Em complemento, Caio Mário da Silva Pereira (2013, p. 93-97) aponta que essa responsabilização solidária será devida ainda que determinados agentes não tenham contribuído para o dano na mesma proporção.

Em face do lesado, quer haja causas cumulativas, quer haja subsequência de causas ou mera coincidência de causas, qualquer dos responsáveis é obrigado a reparar todo o dano, cabendo a este, se for o caso, agir contra os coobrigados para ressarcir-se do que por eles pagou, segundo as regras das relações internas da solidariedade. (CAVALIERI FILHO, 2007, p. 61)

E, como ressalta Domício Whately Pacheco e Silva (2022), no direito atual, a solidariedade passiva tem como objetivo final conferir “*uma maior vantagem e maior probabilidade de bom êxito ao credor, inclusive quanto à facilitação da cobrança e da execução*” (SILVA, 2022, p. 182-183), vinculando todos os agentes que manteriam alguma relação com o dano causado, ainda que diminuta, à integral reparação do lesado (SILVA, 2022, p. 184).

Repugnaria a ideia de que a vítima de dano suportasse os prejuízos silente, sem o devido ressarcimento; assegurar-se-ia a solidariedade, com maior amplitude, assim, no direito à indenização, por vincular aqueles que, às vezes de maneira mais leve, não teriam propriamente influído no resultado, nem participado de algum modo da conduta, mas manteriam alguma relação (de subordinação) com o causador direito desse dano (SILVA, 2022, p. 184)

Observa-se, portanto, que a solidariedade civil está intrinsecamente atrelada com a proteção do credor em face dos devedores que praticaram o ato ilícito danoso. Não se busca, com a aplicação desse instituto, impor qualquer tipo de castigo ou punição aos causadores do

dano, mas tão somente assegurar que o indivíduo lesado tenha a justa e integral reparação do dano sofrido.

A ótica a ser observada é a da reparação e não a da punição. Tanto é verdade que, satisfeito o credor junto a qualquer devedor, este último terá direito de ação contra os demais devedores para que se apure quanto cada um efetivamente contribuiu para o dano e sejam compartilhados os ônus da obrigação de reparar. Veja que se analisarmos sob a ótica da punição, o devedor que integralmente adimpliu o *quantum* devido poderia exercer um castigo sobre outro, para que compartilhassem o ônus do ato ilícito, o que não faz sentido.

Justamente por tal razão, a solidariedade tem aplicação especialmente nas obrigações decorrentes da responsabilidade civil, tendo em vista que essa espécie de responsabilidade não busca como fim último a punição do indivíduo, mas sim a reparação do dano decorrente do ato ilícito por ele praticado ou para o qual tenha concorrido. Como destacado por Gabriel Heller e Paulo Afonso Cavichioli Carmona, “*solidariedade significa corresponsabilidade por uma obrigação, não por uma pena*” (HELLER; CAVICHIOLI CARMONA, 2020, p. 60).

Seguindo nesse sentido, na seara do Direito Penal, o intento de aplicar o instituto da solidariedade é limitado, tendo em vista que, aqui, as óticas se invertem. A responsabilização penal decorrente da prática de uma infração penal tem como objetivo final a “*imposição de sanções específicas — penas e medidas de segurança — como resposta aos conflitos que é chamado a resolver*” (BITENCOURT, 2024, p. 20).

Em função disso, a responsabilidade penal pertence unicamente ao autor do fato criminoso, sendo própria dele e exclusivamente subjetiva, na medida em que o agente somente é responsável pelo fato criminoso praticado porque quis (dolo) ou porque tal fato se ocasionou devido à falta de um dever de cuidado (culpa), ou por omissão quando tinha o dever legal de agir (REALE JÚNIOR, 2020, p. 29).

Portanto, quando da aplicação do fim precípua do Direito Penal, “*a pena não deve ser padronizada, cabendo a cada delinquente a exata medida punitiva pelo que fez*” (NUCCI, 2024, p. 23).

Não teria sentido igualar os desiguais, sabendo-se, por certo, que a prática de idêntica figura típica não é suficiente para nivelar dois seres humanos. Assim, o justo é fixar a pena de maneira individualizada, seguindo-se os parâmetros legais, mas estabelecendo a cada um o que lhe é devido (NUCCI, 2024, p. 23).

Trata-se do princípio da individualização da pena, disposto no art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal, que consiste em aplicar o direito penal de acordo com cada caso concreto, levando-se em conta suas particularidades, o grau de lesividade do bem jurídico penal tutelado, bem como os pormenores da personalidade do agente (PIEDADE, 2017). Assim, não é constitucionalmente aceito que as penas sejam genericamente compartilhadas entre os agentes que contribuíram para o ilícito penal.

Nada obstante, a aplicação de uma penalidade não é a única medida decorrente da condenação criminal. Conforme explica Guilherme Brenner Lucchesi e Ivan Navarro Zonta (2020), a sentença condenatória penal, além de declarar que determinado fato se consubstancia em um ilícito penalmente tipificado, também declara a ocorrência de um ato ilícito, de sorte que o art. 91, inciso I, do Código Penal, prevê que um dos efeitos da condenação é “*tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime*” (BRASIL, 1940). Portanto, o que se pode observar é que a sentença penal enseja consequências de natureza penal e também civil.

Considerando, na perspectiva de círculos concêntricos, que o fato delituoso que figura como objeto de conhecimento do processo penal e da sentença existe no ordenamento jurídico como espécie do gênero dos atos ilícitos (art. 186, CC), reconhece-se a incidência simultânea de dispositivos de natureza penal e de natureza civil, de modo que a prática do crime, comumente, ensejará responsabilização criminal e civil cumulativas (LUCCHESI; ZONTA, 2020, p.748)

Assim, embora não se possa admitir a solidariedade das penas, propriamente ditas, é possível que, diante das regras que regem a responsabilidade civil, a obrigação de reparar o dano assegurada na sentença penal seja exigida de quaisquer dos condenados (LUCCHESI; ZONTA, 2020, p. 754), tendo em vista que a obrigação de reparar o dano é instituto jurídico regido pela lei civil e não uma penalização.

Essa lógica é inclusive confirmada pelo art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, ao dispor que “*nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido*” (BRASIL, 1988). Embora aqui não se refira propriamente à solidariedade entre os condenados, o dispositivo constitucional ressalta que a obrigação de reparar o dano não é uma pena, mas sim uma obrigação civil que pode ser exigida inclusive dos herdeiros, até o limite da herança.

Por sua vez, no âmbito do direito administrativo, especialmente do direito administrativo sancionador, o instituto da solidariedade tem aplicação ampla, embora também limitada nos casos em que a administração exerce sua atividade sancionadora, porquanto, “*na*

aplicação de sanções — não importa em que esfera —, incide o princípio da individualização da pena” (HELLER; CAVICHIOLI CARMONA, 2020, p. 60).

Nesse sentido, é notável a presença de diversas hipóteses em que haverá responsabilidade solidária em razão de danos causados à Administração Pública. Podemos citar, como exemplos, as hipóteses de responsabilização solidária previstas na Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), em relação: 1) ao agente público e ao contratado no caso de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro (art. 73); 2) aos integrantes de consórcios pelos atos praticados tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato (art. 15, inciso V); e 3) aos membros das comissões de licitação pelos atos por estas praticados, ressalvada, neste caso, posição individual divergente devidamente fundamentada e registrada em ata (art. 8º, § 2º) (BRASIL, 2021).

Outro exemplo está elencado na Constituição Federal (art. 74, § 1º), ao prever a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno que, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deixem de dar ciência ao Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988). Previsão semelhante está elencada na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (art. 8º, *caput*), ao prever a responsabilidade solidária da autoridade administrativa que, quando competente para tanto, deixar de adotar providências com vistas à instauração de Tomadas de Contas Especiais, nos casos previstos em Lei (BRASIL, 1992).

Importante notar que os exemplos supramencionados têm relação, em última análise, com a responsabilidade civil, se coadunando como verdadeiras hipóteses de reparação aos danos ao Erário decorrentes da ação ou inação de agentes públicos e/ou particulares que possuem vínculo com a Administração Pública (HELLER; CAVICHIOLI CARMONA, 2020, p. 58-59).

Dessa maneira, o que se pode observar é que o instituto da solidariedade possui uma relação mais próxima com a responsabilização-reparação do que com a responsabilização-punição, tendo em vista que, neste último caso, o ordenamento jurídico brasileiro é hialino em limitar a penalização dos indivíduos de acordo com a sua responsabilidade ou benefícios diretos auferidos com a conduta.

Feita essa breve explanação acerca do instituto da solidariedade e a sua aplicação aos âmbitos civil, penal e administrativo, passa-se a analisar a incidência do referido instituto

especificamente às consequências decorrentes dos atos de improbidade administrativa elencados na Lei n.º 8.429/92.

III.b. A incidência do instituto da solidariedade às penalidades dispostas nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa

Os atos de improbidade administrativa puníveis pelo rigor da Lei de Improbidade Administrativa estão elencados nos artigos 9º, 10 e 11 do normativo. Em regra, são atos perpetrados por agentes públicos que geram enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário ou violação aos princípios da Administração Pública, respectivamente (BARBOSA, 2022, p. 86).

A essas condutas, a atual redação da Lei de Improbidade Administrativa comina sanções previstas no artigo 12, incisos I, II e III, respectivamente, para as hipóteses dos artigos 9º, 10 e 11. Importante notar que, após a reforma de 2021, o *caput* do artigo 12 ressalta que as referidas sanções não mais se relacionam com o ressarcimento integral do dano ao Erário. Agora, o dispositivo é *“enfático ao estabelecer uma relação de independência e autonomia entre a recomposição do erário e as sanções cabíveis ao agente ímprobo”* (BUSATTO; PEREIRA, 2022, p. 235), conforme será aprofundado adiante.

Assim, embora as sanções previstas no artigo 12 possam ser aplicadas de maneira isolada ou cumulativa, de acordo com a gradação da pena realizada pelo magistrado em função da gravidade do fato e do grau de culpabilidade de cada requerido, o ressarcimento ao Erário estará sempre salvaguardado, independentemente da dosimetria das sanções aplicadas, sendo obrigatória a condenação, não havendo qualquer liberdade concedida ao órgão julgador (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 296).

Tratando especificamente das sanções previstas nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, tem-se as seguintes penalidades que podem ser cominadas ao agente condenado por ato de improbidade administrativa: 1) perda da função pública; 2) suspensão dos direitos políticos; 3) pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial ou da remuneração percebida pelo agente; e 4) 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.

Conforme já ressaltado no presente trabalho, não há dúvidas que as consequências do ato de improbidade administrativa trazidas nos incisos do artigo 12 da Lei n.º 8.429/92 são verdadeiras penalidades de natureza personalíssima que objetivam punir o agente pela prática do ato ímprobo (CAPEZ, 2015, p. 17).

Nesse sentido, a perda da função pública é uma pena personalíssima que tem como objetivo punir o agente público condenado por ato de improbidade administrativa, extirpando-o da vida pública, evitando, assim, que novas ilegalidades sejam praticadas (GAJARDONI; CRUZ; GOMES; JÚNIOR; FAVRETO, 2021, p. 181-188). Atualmente, por força do § 1º do artigo 12 da Lei n.º 14.230/2021, em regra, a perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração (BRASIL, 2021). Excepcionalmente, apenas na hipótese de ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 9º da Lei n.º 8.429/92, pode o magistrado estender a penalidade aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração (BRASIL, 2021).

A suspensão dos direitos políticos, por sua vez, busca punir o agente ímprobo afastando “*uma das facetas mais importantes dos direitos fundamentais do cidadão*”⁸. Com a suspensão dos direitos políticos, o agente não poderá: 1) ser elegível para cargo público (art. 14, § 3º, inciso II, da Constituição Federal); 2) não poderá ocupar cargo público cuja obtenção tenha como pressuposto o pleno exercício dos direitos políticos, tais como os cargos eletivos (art. 55, inciso IV, da Constituição Federal); e 3) não poderá exercer o seu direito a voto (GAJARDONI; CRUZ; GOMES; JÚNIOR; FAVRETO, 2021, p. 189-190). Trata-se também de uma pena personalíssima, que incide somente em face do condenado.

Já a multa civil “*é um plus ao dever de indenizar*” (GAJARDONI; CRUZ; GOMES; JÚNIOR; FAVRETO, 2021, p. 191). Neste caso, além do ressarcimento ao Erário, busca-se impor uma sanção contra o próprio patrimônio do agente público condenado. Por essa razão, há doutrinadores que defendem a natureza de *punitives damages* dessa sanção, cuja natureza punitiva a afasta das *astreintes*, que têm natureza de execução indireta, e da cláusula penal, que tem natureza indenizatória (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 291).

⁸ STF - ADO 30 - DF, Relator: Ministro LUIZ FUX, julgado em: 16/02/2012 - Trecho do voto do Ministro Dias Toffoli.

Em mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1.152.717, reconheceu que, em função de sua natureza exclusivamente sancionatória, a multa civil sequer estaria atrelada à comprovação de qualquer prejuízo ao Erário, de modo que não teria qualquer relação de proporcionalidade necessária com eventual dano causado, o qual será utilizado apenas para fins de fixação do montante da sanção pecuniária (GARCIA; ALVES, 2014, p. 384).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC. OFENSA. AUSÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE. PREFEITO. APLICABILIDADE. MULTA CIVIL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE.

(...)

3. A multa civil não tem natureza indenizatória, mas punitiva, não estando, portanto, atrelada à comprovação de qualquer prejuízo ao erário. Precedentes.

(...)

(STJ - AgRg no REsp 1152717 / MG, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, T2 - SEGUNDA TURMA, Data do julgamento: 27/11/2012, Data da publicação: DJe 06/12/2012)

Nada obstante, há certa divergência doutrinária quanto à possibilidade de se exigir a multa civil dos herdeiros ou sucessores do agente condenado por ato de improbidade administrativa, por força do art. 8º da Lei n.º 8.429/92 (BRASIL, 1992). Entendemos que há razão ao entendimento defendido por José Roberto Pimenta Oliveira (2009, p. 317), Pedro Roberto Decomain (2007, p. 212), Marino Pazzaglini Filho (2011, p. 146), Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2022, p. 293), no sentido de que a pena pecuniária não poderia ser exigida dos herdeiros, por não ter natureza ressarcitória.

Nesse ponto, o próprio art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa impõe que "*o sucessor ou o herdeiro daquele que causar danos ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo*" (BRASIL 1992). Trata-se de regime semelhante ao imposto às penas de multa no direito criminal, sendo assente na jurisprudência o entendimento de que não se pode confundir a sanção pecuniária penal com a obrigação de reparar os danos decorrentes do crime.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. MORTE DO ACUSADO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. RESTITUIÇÃO AO ESPÓLIO DE VALOR PAGO À TÍTULO DE FIANÇA. IMPOSSIBILIDADE. ELEVADA DIMENSÃO DE RECURSO PÚBLICOS APROPRIADOS INDEVIDAMENTE. MONTANTE QUE JÁ SE ENCONTRAVA INDISPONIBILIZADO PELO JUÍZO CÍVEL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. No caso da pena de multa, ainda que considerada dívida de valor, nos termos do art. 51 do Código Penal, morrendo o sentenciado antes do pagamento, deve ser extinta, não se transmitindo aos herdeiros a obrigação de quitá-la.

2. A extinção da punibilidade, contudo, não afasta os reflexos cíveis e indenizatórios decorrentes dos atos ilícitos em tese praticados. Os efeitos civis subsistem a cargo dos sucessores. Assim, a obrigação de reparar o dano permanece, independentemente de ser ação civil *ex-delicto* ou ação de improbidade administrativa.

(...)

(STJ - AgRg no REsp 1920741 / PR, Relator: Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, T6 - SEXTA TURMA, Data do julgamento: 29/05/2023, Data da publicação: DJe 31/05/2023)

Assim, também no âmbito da improbidade administrativa, embora se trate de uma decorrência pecuniária do ato ilícito, somente a condenação à reparação dos danos poderia ser exigida dos herdeiros. Trata-se de evidente incidência do princípio da intranscendência da pena, disposto no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que impede a transmissão dos ônus da pena para além da pessoa do condenado.

Já a proibição de contratar com o poder público é sanção que pode atingir tanto o agente público quanto o particular que praticou ato de improbidade administrativa. Nesse ponto, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2022) ressaltam que *“há um nítido caráter punitivo em tal vedação, em espécie de penalidade pecuniária de ordem indireta, considerando-se que o ímprobo deixará de aferir benefícios que seriam gerados com o contrato a ser celebrado com o Poder Público”* (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 293).

As sanções civis e administrativas, do mesmo modo que as sanções penais, também têm caráter punitivo (EMICLES, 2018) e decorrem do direito de punir do Estado (*jus puniendi* estatal). Como resalta Fernando Capez (2015), independente do ramo do ordenamento jurídico, *“pena é pena”, “castigo é castigo”* (CAPEZ, 2015, p. 23).

Nesse ponto, Cezar Roberto Bitencourt (2017, p. 45) citando Mir Puig indica que, embora se entenda que a pena é um mal que se impõe por causa da prática de um delito, *“admitir isso não implica, como consequência inevitável, que a função, isto é, fim essencial da pena, seja a retribuição”*. Tal entendimento está bastante atrelado com as teorias absolutas (ou retributivas) da pena, as quais preceituam que o fim exclusivo da pena é realizar a justiça por meio da necessária imposição de um *castigo* que compense o *mal* praticado e retribua, ao mesmo tempo, o seu autor (BITENCOURT, 2017, p. 45).

Em contraposição, foram apresentadas as teorias preventivas da pena, que buscavam atribuir fins preventivos por meio dos quais a pena deveria não somente proteger a sociedade, mas também contribuir para evitar novas infrações (ROSSETO, 2014, p. 53). Nada obstante, atualmente, as teorias majoritárias são as que tentam agrupar em um conceito único os fins da pena, tentando recolher os melhores aspectos das teorias absolutas e das preventivas (BITENCOURT, 2017, p. 57).

Nesse ponto, Cezar Roberto Bitencourt (2017, p. 57) destaca que as teorias mistas ou unificadoras da pena *“aceitam a retribuição e o princípio da culpabilidade como critérios limitadores da intervenção da pena como sanção jurídico-penal”* (BITENCOURT, 2017, p. 57). Assim, a pena não poderia *“ir além da responsabilidade decorrente do fato praticado, além de buscar a consecução dos fins de prevenção geral e especial”* (BITENCOURT, 2017, p. 57).

Complementando o entendimento, Enio Luiz Rossetto ao citar José Antonio Paganella Boschi, destaca que *“a pena visa a retribuir (embora não ao estilo ao mal do crime o mal da pena), a proteger o condenado do risco da vingança do mais forte (prevenção especial) e a prevenir a prática de novos crimes (prevenção geral)”*.

Assim, embora atualmente se entenda que a pena deva ser aplicada conforme seja necessária e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, no que trata exclusivamente da retribuição da culpabilidade do autor, ela estará limitada a liberdade de vontade (livre arbítrio) do agente durante a prática da conduta delituosa, que será retribuída individualmente em face do condenado enquanto busca intimidar e educar, de maneira geral, a sociedade (REALE JÚNIOR; DOTTI; ANDREUCCI; PITOMBO, 1985, p. 165).

Por tal razão, em relação às hipóteses de sancionamento elencadas nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, de fato não há como se defender a incidência do instituto da solidariedade, tendo em vista que, em relação às penalidades, imperam os princípios da personalidade e da individualização da pena, dispostos no art. 5º, incisos XLV e XLVI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Conforme leciona Cezar Roberto Bitencourt (2024), a gênese dos referidos princípios decorre de uma das reações do direito penal moderno ao arbítrio judicial dos tempos medievais, período no qual o *“regime penal que não estabelecia limites para a determinação da sanção penal”* (BITENCOURT, 2024, p. 390).

A primeira reação visando à reforma do direito punitivo, liderada por Cesare de Beccaria e concretizada no Código Penal Francês de 1791, foi a adoção de uma *pena fixa*, definindo precisamente o crime e a pena aplicável, de modo a afastar do juiz qualquer possibilidade de influir na forma de aplicação da lei (BITENCOURT, 2024). Contudo, logo se percebeu que a *absoluta determinação* do Direito Penal moderno, em oposição à *indeterminação absoluta* dos tempos medievais, também gerava prejuízos aos direitos fundamentais, pois impedia o ajustamento das reprimendas de acordo com o fato analisado, o agente e as particularidades do caso concreto (BITENCOURT, 2024).

Diante disso, balanceando as duas posições, o Código Penal Francês de 1810 estabeleceu limites mínimo e máximo para a mensuração da penalidade, de modo a possibilitar a individualização da pena ao caso concreto e limitar o arbítrio judicial por meio da fixação de patamares de atuação (BITENCOURT, 2024). Conforme explica Cezar Roberto Bitencourt (2024), “*essa concepção foi o ponto de partida para as legislações modernas, fixando os limites dentre os quais o juiz deve — pelo princípio do livre convencimento — estabelecer fundamentadamente a pena aplicável ao caso concreto*” (BITENCOURT, 2024, p. 390).

Com efeito, Nelson Hungria, citado por Luiz Luisi (LUIZI, 1991, p. 37), destaca que o princípio da individualização da pena deve ser entendido como: “*retribuir o mal concreto do crime, com o mal concreto da pena, na concreta personalidade do criminoso*”. Nem a mais e nem a menos.

(...) a sentença é, por si, a individualização concreta do comando emergente da norma legal. Necessário é, por isso, “que esse trabalho de aplicação da lei se efetue com sabedoria e justiça, o que só se consegue armando o juiz de poderes discricionários na graduação e escolha das sanções penais.” Trata-se de um *arbitrium regulatum*, como diz Bellavista, consistente na faculdade a ele expressamente concedida, sob a observância de determinados critérios, de estabelecer a quantidade concreta da pena a ser imposta, entre o mínimo e o máximo legal para individualizar as sanções cabíveis. (MARQUES, 1999, p. 297)

Essa evolução histórica do referido princípio esteve atrelada ao direito penal por este ser o ramo jurídico que possui, como fim último, a aplicação de uma pena compatível a determinada conduta tida como reprovável pela sociedade. Contudo, é extensível para todas as esferas jurídicas em que o Estado exerce seu poder punitivo sobre o indivíduo, visto que o asseguramento da justiça material demanda a imposição proporcional do poder punitivo estatal (CERNICCHIARO e COSTA, 1991, p. 132).

No âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo com a nova redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, como já citado, houve um “*reforço de mecanismos jurídicos voltados à proteção da liberdade individual do cidadão*” (OLIVEIRA, 2023, p. 42) com a limitação proporcional do *jus puniendi* estatal ante a expressa previsão de aplicação dos princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei n.º 8.429/92).

Portanto, aos agentes públicos processados com fulcro na Lei de Improbidade Administrativa deve ser assegurada a prevalência do princípio constitucional de individualização da pena em relação às consequências de natureza sancionatória decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa, não como uma forma de beneficiá-los, mas sim como a maneira de garantir legitimidade ao pronunciamento judicial que impõe a justa reparação ao mal causado.

Em outras palavras, quanto às sanções dispostas nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, deve ser assegurada a individualização da pena, a qual deve ser fixada de maneira razoável e proporcional, analisando de maneira individualizada a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; a extensão do dano causado; o proveito patrimonial obtido pelo agente; as circunstâncias agravantes ou atenuantes; a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva; e os antecedentes do agente; na forma preconizada pelo art. 17-C, inciso IV, da Lei de Improbidade Administrativa, inserido também após a reforma de 2021, que dispõe sobre os critérios a serem observados quando da aplicação de sanções aos agentes condenados por atos de improbidade administrativa.

Ocorre que a lógica de aplicação do princípio da individualização da pena não se coaduna com a condenação ao ressarcimento ao Erário, pois, nesta hipótese, não se busca uma retribuição em forma de punição propriamente dita, mas tão somente a restauração ao *status quo* verificado antes do ato de improbidade administrativa, de sorte que esta consequência da condenação deve ser analisada em apartado das demais sanções, conforme se passa a pormenorizar.

III.c. A incidência do instituto da solidariedade ao ressarcimento ao Erário enquanto efeito independente das demais sanções atribuíveis aos atos de improbidade administrativa

Além das hipóteses de sancionamento previstas na Lei de Improbidade Administrativa, o referido diploma legal também assegura, de maneira proeminente e sempre independente das sanções anteriormente delineadas, a integral reparação do Erário Público, tanto pela via do ressarcimento quanto pela via da perda dos bens ilicitamente acrescentados ao patrimônio do agente condenado, hipóteses essas que, em verdade, podem ser vistas como sinônimas (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 43).

Há muito a doutrina e a jurisprudência evidenciam que o ressarcimento dos danos decorrentes do ato de improbidade administrativa não seria precisamente uma pena, mas sim uma obrigação decorrente do dever de reparar (GAJARDONI; CRUZ; GOMES; JÚNIOR; FAVRETO, 2021, p. 178 e NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 283), “*de retornar ao status quo ante, de afastar os efeitos nocivos da conduta praticada, de desfazer a lesão*” (ASSUNÇÃO, 2011, p. 18).

Atualmente, a própria Lei de Improbidade Administrativa, após as alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021, retirou o ressarcimento ao Erário dos incisos do artigo 12 da Lei n.º 8.429/92, de sorte que, agora, o próprio texto legal estabelece uma relação de independência e autonomia entre sanção e reparação (BUSATTO; PEREIRA, 2022, p. 235).

Mesmo sob a égide da antiga redação do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, em que o ressarcimento era elencado como sanção, já se apontava que a essência da reparação do patrimônio público não era punitiva, mas mera consequência do prejuízo ocasionado ao erário, conforme ilustrado pela jurisprudência dominante da época e por autores como Hugo Nigro Mazzilli, Edilson Vitorelli, Emerson Garcia e Rogério e Pacheco Alves (BUSATTO; PEREIRA, 2022, p. 235-236).

O ressarcimento ao Erário Público, prevista na Lei de Improbidade Administrativa, trata de desdobramento próprio da responsabilidade civil, de sorte que, como bem observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005), tal reparação seria devida ainda que não estivesse prevista na Constituição Federal ou na Lei n.º 8.429/92, já que decorre do art. 186 do Código Civil, o qual “*consagrou, no direito positivo, o princípio geral de direito segundo o qual quem quer que cause danos a outrem é obrigado a repará-lo*” (DI PIETRO, 2005, p. 729).

Portanto, o ressarcimento não configura medida punitiva propriamente dita, mas apenas efeito jurídico decorrente de um ato ilícito danoso, qual seja: o ato de improbidade

administrativa. Justamente por essa razão, é importante destacar o entendimento já consolidado do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, em razão de sua natureza reparatória, o ressarcimento ao Erário Público é medida obrigatória e não está atrelada às demais decorrências da Lei de Improbidade Administrativa, as quais devem ser aplicadas independentemente. Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. IMPOSIÇÃO DE DEVOLUÇÃO EM DOBRO DOS VALORES DESVIADOS. INADEQUAÇÃO. NECESSIDADE DE IMPOSIÇÃO DAS ESPÉCIES DE SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.429/92. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

4. A aplicação das penalidades previstas na norma exige que o magistrado considere, no caso concreto, "a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do art. 12 da Lei 8.429/92). Assim, é necessária a análise da razoabilidade e proporcionalidade em relação à gravidade do ato de improbidade e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa, embora não necessariamente. Nesse sentido: REsp 1.091.420/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe de 5.11.2014; AgRg no AREsp 149.487/MS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 29.6.2012.

5. Todavia, apesar da cumulação das referidas sanções não ser obrigatória, é pacífico no âmbito desta Corte Superior o entendimento de que, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode ser considerado propriamente uma sanção, mas apenas consequência imediata e necessária de reparação do ato ímprobo, razão pela qual não pode figurar isoladamente como penalidade. Sobre o tema: REsp 1.315.528/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 9.5.2013; REsp 1.184.897/PE, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 27.4.2011; (REsp 977.093/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 25.8.2009; REsp 1.019.555/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 29.6.2009.

6. Portanto, a sanção imposta pela Corte de origem - devolução em dobro dos valores desviados - não corresponde as sanções previstas na Lei de Improbidade, o que viola o art. 12 da norma sancionadora. Tal consideração impõe o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que aplique, em razão do reconhecimento da configuração de ato de improbidade administrativa, com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, as sanções cabíveis previstas na Lei 8.429/92.

(...)

(SJT - REsp 1376481 / RN, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, T2 - SEGUNDA TURMA, Data do julgamento: 15/10/2015, Data da publicação: DJe 22/10/2015)

Em outras palavras, o ressarcimento ao Erário Público é obrigatório quando verificado o dano, pois decorre do dever de indenizar da responsabilidade civil, de sorte que, praticado o ato ilícito, surge o dever de ressarcir, o qual está completamente desvinculado das demais sanções atribuíveis aos atos ímprobos, dispostas nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. Também por tal razão que a pretensão de ressarcimento ao Erário está

salvaguardada da prescrição, o que já foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Tema de Repercussão Geral n.º 897, nos termos citados anteriormente.

No entanto, tais previsões não devem gerar confusão ou conflito com o disposto no art. 37, § 5º, CRFB. Nesse dispositivo, o texto constitucional é expresso ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos (quer, portanto, na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo) que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. Logo em seguida, porém, decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento (ou seja, de recomposição) do erário, tornando-as, assim, imprescritíveis.

O texto constitucional é expresso ao prever a ressalva da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário. Não nomeia, elenca, particulariza e nem restringe a natureza dos ilícitos que geram danos e que, assim, podem ensejar o ressarcimento dos danos ao erário. Basta haver dano. Se houver dano poderá haver ação de ressarcimento, sem que incida sobre essa pretensão qualquer prazo prescricional. Basta, à luz do comando constitucional, a existência de ilícito que a ele cause prejuízo para que seja possível ação de ressarcimento, sem que sobre a pretensão nela veiculada incida qualquer prazo prescricional.

Houve, assim, por escolha do poder constituinte originário, não apenas o alçamento da boa governança a patamar constitucional, mas da compreensão da coisa pública — não raras vezes tratada com desdém, vilipendiada por agentes particulares ou estatais — como um compromisso fundamental a ser protegido por todos.

O comando estabelece como um verdadeiro ideal republicano que a ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo.

(STF - RE n.º 852.475, Voto Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, Data do julgamento: 08/08/2018, Data da publicação: 25/03/2019).

Justamente por essa razão, a doutrina também entende que, em relação ao ressarcimento ao Erário, diferentemente das penalidades do artigo 12 da Lei n.º 8.429/92, “*inexiste qualquer liberdade concedida ao órgão julgador para afastar a sua aplicação*” (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 43), de sorte que, mesmo nos casos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados pela Lei 8.429/1992 ou de celebração de acordo de não persecução civil, o ressarcimento ao Erário será obrigatório e deve ser aplicado de forma independente às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 43).

Como já tive oportunidade de afirmar, apesar de previstas no art. 12 da LIA, cujo capítulo tem como título “Das penas”, a condenação do réu ao ressarcimento integral do dano e o perdimento de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio não têm natureza sancionatória, representando diferentes espécies de reparação do patrimônio público. A lembrança é importante porque, nesses dois casos, não há qualquer liberdade concedida ao órgão julgador, que, sempre que presentes os requisitos objetivos de responsabilidade civil do réu, será obrigado a condená-lo. São somente as genuínas penas previstas pelo art. 12 (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público e dele receber incentivos e benefícios fiscais e creditícios) que serão aplicadas a partir de uma análise de razoabilidade e proporcionalidade. (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 296)

O que se observa, portanto, é que a própria legislação, em consonância com a Constituição Federal (art. 37, § 5º), coloca o ressarcimento ao Erário Público como prioridade, por se tratar do efeito mínimo esperado pelo interesse público em face dos agentes condenados por atos de improbidade administrativa (GAJARDONI; CRUZ; GOMES; JÚNIOR; FAVRETO, 2021, p. 176). Como destacado por José dos Santos Carvalho Filho (2019), trata-se de “*garantia outorgada constitucionalmente ao patrimônio público*” (FILHO, 2019, p. 243), de modo que é “*até pertinente considerar essa proteção como interesse público indisponível*” (FILHO, 2019, p. 243).

Quanto a isso, é importante mencionar entendimento doutrinário (BUSATTO; PEREIRA, 2022, p. 235-238; SIMÃO, 2022, p. 347; e KOEHLER; FLUMIGAN, 2024) no sentido de que a reparação dos danos em Ação de Improbidade Administrativa, justamente por sua natureza reparatória regida que diverge das decorrências sancionatórias da Lei n.º 8.429/92, é um efeito secundário ou acessório da condenação, de sorte que pode ser perseguida também por outros expedientes autônomos, como uma Ação de Reparação Civil.

Em função disso, Frederico Augusto Leopoldino Koehler e Silvano José Gomes Flumignan (2024) ressaltam o absurdo de imaginar que seria possível incidir o instituto da solidariedade ao se buscar o ressarcimento ao Erário em uma Ação de Reparação Civil, por força do artigo 942 do Código Civil, mas que tal instituto estaria vedado ao se buscar a mesma reparação em uma Ação de Improbidade Administrativa (KOEHLER; FLUMIGAN, 2024). Tal entendimento levaria “*a uma inversão de valores, em que o direito processual determinaria o regime de direito material, o que não pode ser admitido*” (KOEHLER; FLUMIGAN, 2024).

Conforme ressaltado anteriormente, a solidariedade obrigacional tem o objetivo último de proteger o credor, facilitando o êxito da reparação decorrente da responsabilidade civil. Ademais, a reparação decorrerá de todos aqueles que tenham contribuído, em qualquer medida, para a consecução do ato ilícito. No caso dos atos de improbidade administrativa, em um sistema ideal, seria desejável a quantificação da participação ou dos benefícios diretos auferidos por cada agente para fins de responsabilização.

Contudo, como resalta Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, a participação não é um critério seguro, pois há hipóteses em que uma participação seja pontual e, ao mesmo tempo, determinante (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 108). Por sua

vez, o benefício direto nem sempre é aferível na realidade, pois “*nem sempre se descobre, por exemplo, o destino de todo o dinheiro desviado*” (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 108).

Assim, a condenação solidária ao ressarcimento ao Erário deve incidir sobre todos que, ainda que de maneira pontual, participaram ou concorreram para o ato ilícito, pois aqui se está diante de uma obrigação de natureza civil, sujeita às regras que salvaguardam o indivíduo lesado pelo ato ilícito danoso.

Como requisito do dever de reparação, no seu conceito não se insere o elemento quantitativo. Está sujeito a indenizar aquele que causa prejuízo em termos matematicamente reduzidos, da mesma forma aquele outro que cause danos de elevadas proporções. É o que resulta dos princípios e que é amparado na jurisprudência, nossa e alheia (PEREIRA, 2002, p. 39).

Quanto a isso, insta rememorar o art. 942, *caput*, do Código Civil, principal dispositivo legal que determina a solidariedade da obrigação de reparar o dano, ao dispor que “*os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação*” (BRASIL, 2002).

Como ressalta Leonardo Dumke Busatto e Giovani Curioletti Pereira (2022), “*esse dispositivo da codificação civilista, aliás, tem sido apontado há muito tempo como a razão pela qual a recomposição do patrimônio público é solidária*” (BUSATTO; PEREIRA, 2022, p. 237). Nesse ponto, importante ressaltar o Enunciado 558 da VI Jornada de Direito Civil, de 2013, que prevê serem “*solidariamente responsáveis pela reparação civil, juntamente com os agentes públicos que praticaram atos de improbidade administrativa, as pessoas, inclusive as jurídicas, que para eles concorreram ou deles se beneficiaram direta ou indiretamente*” (BRASIL, 2013).

E Leonardo Dumke Busatto e Giovani Curioletti Pereira (2022, p. 238) ainda ressaltam a justificativa apresentada pelo Conselho da Justiça Federal (BRASIL, 2013) quando da redação da referida tese:

O art. 942, *caput* e parágrafo único, do Código Civil materializa tanto o princípio da imputação civil dos danos quanto o princípio da responsabilidade solidária de todos aqueles que violam direito alheio [...] há uma acentuada preocupação, no entanto, pois não raro a defesa dos infratores pontua que não se pode estabelecer condenação de natureza fortemente punitiva, como o é a decretação da perda dos bens, sem uma tipificação legal estrita. Assim, enquanto não for editada nova regulação para a matéria, defendemos a necessária aplicação do art. 942, *caput* e parágrafo único, do Código Civil como suporte legal para a responsabilidade solidária de todos os envolvidos na prática de atos de improbidade administrativa, sejam ou não agentes públicos (BRASIL, 2013).

Portanto, o entendimento de que o instituto da solidariedade incide sobre a obrigação de ressarcimento ao Erário decorrente da condenação por ato de improbidade administrativa é consolidado e não foi afastado pelo novo art. 17-C, § 2º, da Lei n.º 8.429/92, sendo certo que, agora, com a exclusão expressa do ressarcimento ao Erário como espécie de sanção prevista na Lei de Improbidade Administrativa, inexistem dúvidas de que a reparação dos danos decorrentes de atos ímprobos é regida pelas regras da responsabilidade civil, incidindo a solidariedade a partir da regra disposta no art. 942, *caput*, do Código Civil (BRASIL, 2002).

Em complemento, convém pontuar que a obrigação de reparar o dano e a decretação de perdimento de bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio, em razão de sua natureza reparatória e não sancionatória, poderão atingir os sucessores, que passarão a responder, na falta do agente ímprobo, até o limite do valor da herança, nos termos do art. 8º da Lei n.º 8.429/92.

Desse modo, o que se pode concluir é que o ressarcimento ao Erário não se confunde com as sanções atribuíveis aos atos de improbidade administrativa, dispostas nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. O ressarcimento ao Erário, em verdade, é decorrência regida pelas regras da responsabilidade civil em razão da prática de um ato ilícito danoso (ato ímprobo), de modo que todos os agentes que concorreram para o ato ilícito estarão solidariamente obrigados a repará-lo, nos termos preconizados pelo art. 942, *caput*, do Código Civil.

IV. CONCLUSÃO - A (IM)POSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA PERANTE A PROTEÇÃO INTEGRAL À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA E AO ERÁRIO PÚBLICO

A improbidade administrativa, conforme preceitua Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1999), seria o “*designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano)*” (PAZZAGLINI FILHO; ELIAS ROSA; FAZZIO JÚNIOR, 1999, p. 39).

Ou seja, a improbidade administrativa se evidencia não apenas como a mera conduta irregular comumente praticada em todos os âmbitos da sociedade — inclusive no âmbito privado —, mas, em verdade, sobreleva-se como a vontade especialmente direcionada a lesar a

coisa pública em prol de interesses secundários. Atualmente, está expresso na Lei n.º 8.429/92 que, para que determinada conduta se caracterize como improbidade administrativa, não basta apenas a voluntariedade do agente público, mas é necessário também a existência do elemento subjetivo doloso, direcionado à consecução do resultado ilícito.

Tal entendimento, além de estar expressamente disposto na atual legislação, decorre da própria etimologia da palavra “*improbidade*”, do latim *improbitae*, que significa imoralidade, desonestidade, de sorte que não se pode confundir a mera ilegalidade com a improbidade, porquanto esta última é a ilegalidade revestida por um elemento subjetivo doloso — a má-fé e a desonestidade (GAJARDONI; CRUZ; GOMES; JÚNIOR; FAVRETO, 2021, p. 46 - 48).

A Lei n.º 8.429/92, após as alterações realizadas em 2021, atribuiu à persecução por atos de improbidade administrativa um caráter de instância puramente sancionadora, inclusive buscando assegurar os mesmos princípios protetivos e limitadores do arbítrio estatal incidentes em outras esferas jurídicas, como a esfera penal e a administrativa sancionadora (CAPEZ, 2015, p. 16).

Esse caráter foi sobrelevado pela atual redação da Lei de Improbidade Administrativa ao impor obediência aos mesmos requisitos de individualização, de responsabilidade e de proporcionalidade exigidos para a matéria criminal, nos termos já defendidos pela doutrina (CAPEZ, 2015, p. 16).

Nesse ponto, entende-se que exatamente por essa mudança na perspectiva de interpretação da Lei houve a edição do novo art. 17-C, § 2º, da Lei n.º 8.429/92, vedando a solidariedade nas hipóteses de litisconsórcio passivo e indicando que a condenação somente poderá ocorrer nos limites da participação e dos benefícios diretos. Buscou-se, assim, afastar qualquer possibilidade de condenação por ato de improbidade administrativa sem a correta individualização das condutas e das responsabilidades.

Ocorre que, conforme tratado no presente trabalho, a Lei de Improbidade Administrativa não pode ser observada como um diploma legal uniforme. Em verdade, ela é uma Lei que possui fontes jurídicas múltiplas, que geram a incidência de dois subsistemas autônomos, de sorte que comporta consequências sancionatórias de gravidade semelhantes às impostas na seara criminal (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil proibição de contratar com o poder público), bem como comporta decorrências próprias da

responsabilidade civil (ressarcimento ao Erário e perda dos bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio).

O objetivo do presente trabalho, portanto, foi avaliar se a vedação à condenação solidária, trazida na nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, poderia ser aplicada também à condenação ao ressarcimento ao Erário decorrente de ato de improbidade administrativa, tendo em vista que essa consequência possui natureza jurídica reparatória e não sancionatória.

E, nesse ponto, caracterizado o ato de improbidade administrativa — o que, na atual redação da lei de improbidade administrativa, é tarefa mais dificultosa e exige, em quaisquer das hipóteses de tipificação (art. 9º, 10 ou 11 da Lei n.º 8.429/92), a comprovação da existência do elemento subjetivo doloso na conduta — haverá a obrigação de reparar os danos decorrentes, tendo em vista se tratar de consequência direta e inafastável da conduta ímproba, nos termos determinados pelo próprio artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. Como ressalta Leonardo Dumke Busatto e Giovani Curioletti Pereira, “*a recomposição do patrimônio público está diretamente atrelada à concretização da probidade administrativa*” (BUSATTO; PEREIRA, 2022, p. 244).

A solidariedade na reparação dos danos ao Erário, apresenta-se como um verdadeiro instrumento de tutela do patrimônio público, resguardando, ao final, o interesse de toda a sociedade brasileira de que os danos decorrentes do ato ímprobo serão devidamente reparados por todos os agentes comprovadamente envolvidos naquela conduta danosa.

Ora, existindo convergência subjetiva de dois agentes para a prática do ato ilícito que ensejou a ocorrência do dano, a configuração da solidariedade é hialina por força do disposto no artigo 942 do Código Civil. Caso inexista essa convergência subjetiva, é certo que estará em dúvida a própria existência do ato de improbidade administrativa, tendo em vista a necessária presença de dolo para a caracterização do ato ímprobo.

Diante disso, a necessária recomposição ao Erário em face dos agentes condenados deve ser assegurada como forma de proporcionar higidez à probidade administrativa, a qual foi sublinhada diversas vezes ao longo do texto constitucional pelo constituinte originário, de sorte que é possível se falar no *status* de direito fundamental difuso da probidade administrativa (REMÉDIO; LOPES, 2019, p. 168-170).

Ora, a justificar tal conjuntura, basta que se faça um questionamento, cujo resultado afetará diretamente na conclusão do raciocínio tangente à fundamentalidade material da probidade administrativa: Seria possível uma emenda constitucional visando à exclusão da observância obrigatória da probidade administrativa do texto constitucional pelos agentes públicos? (REMÉDIO; LOPES, 2019, p. 170)

Em complemento, Leonardo Dumke Busatto e Giovani Curioletti Pereira (2022, p. 245) ressaltam que a especial proteção conferida ao patrimônio público não é assegurada apenas pelo ordenamento jurídico brasileiro, como também por tratados internacionais do qual o Brasil é signatário, tais como: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, internalizada pelo Decreto nº 3.678/2000; Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizada pelo Decreto nº 4.410/2002; e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, internalizada pelo Decreto nº 5.687/2006.

Sustentar que o art. 17-C, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, teria afastado a responsabilização solidária ao ressarcimento ao Erário, além de não se coadunar com a natureza reparatória da referida consequência do ato ímprobo, acabaria também levando à tutela ineficiente do direito fundamental à probidade administrativa e da integral proteção ao patrimônio público, o que não foi desejado pelo constituinte originário e poderia conduzir à inconstitucionalidade do referido dispositivo legal trazido pela Lei n.º 14.230/2021.

Dessa maneira, pode-se concluir que o art. 17-C, § 2º, da Lei nº 8.429/1992 possui justa aplicação às sanções dispostas nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, evitando excessos indevidos na condenação por improbidade administrativa e preservando a garantia dos réus de obterem do Poder Judiciário um decreto condenatório individualizado ao caso concreto, que analise a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; as circunstâncias agravantes ou atenuantes; a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva; e os antecedentes do agente, de modo a proporcionar maior assertividade à sanção diante da responsabilidade subjetiva de cada agente.

Por outro lado, o art. 17-C, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, não incide sob o ressarcimento dos danos decorrentes do ato ímprobo, que, por sua natureza reparatória, é regulado pelo regramento próprio da responsabilidade civil, de modo que todos os indivíduos que concorram para a lesão respondem solidariamente por sua reparação, nos termos do art. 942, *caput*, do Código Civil. Tal entendimento também se alinha à imperiosa necessidade de assegurar especial proteção ao direito fundamental difuso da probidade administrativa e à integral

proteção do Erário Público, devidamente afiançado pelo constituinte originário ao longo de todo o texto da Constituição Federal de 1988.

V. BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, João Pedro. **Improbidade Administrativa e Proibição de Contratar com o Poder Público**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ARÊDES, Sirlene. **Responsabilização do agente público: individualização da sanção por ato de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ASSUNÇÃO, Bruno Barros de. **Natureza jurídica do ressarcimento integral do dano na Lei n. 8.429/1992: o posicionamento do STJ e seus reflexos na aplicação do art. 12 e na atuação do membro do MPF**. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 36, p. 11–27, 2011. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/331>. Acesso em: 14 ago. 2024.

BARBOSA, Renato K. **Corrupção e Dano Social: Análise da Responsabilidade Civil Inclusive na Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. ISBN 9786556276328. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556276328/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BARROS, Lucas Vinicius Marinheiro. **Estudo da natureza jurídica da improbidade administrativa: sob os enfoques dos artigos 1º, §4º e 17-D, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, dos principais posicionamentos doutrinários sobre a matéria e das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. ° 1199**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Curso de Direito. Natal, 2023.

BITENCOURT, Cezar R. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2017. E-book. ISBN 9788547220389. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547220389/>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito penal: parte geral**. v.1. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9786553629325. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629325/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 ago. 2024.

_____. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado 558 da VI Jornada de Direito Civil.** Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/629>>. Acesso em: 16 ago. 2024.

_____. **Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Institui o Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 08 ago. 2024

_____. **Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Institui o Código de Processo Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 08 ago. 2024

_____. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 05 ago. 2024

_____. **Lei n.º 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>. Acesso em: 08 ago. 2024.

_____. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 05 ago. 2024

_____. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 09 ago. 2024

_____. **Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm>. Acesso em: 10 ago. 2024.

_____. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.** Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm>. Acesso em: 08 ago. 2024.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.152.717.** Relator: Ministro Castro Meira, 27 de novembro de 2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900874375&dt_publicacao=06/12/2012>. Acesso em: 26 ago. 2024.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.376.481.** Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 12 de outubro de 2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300950249&dt_publicacao=22/10/2015>. Acesso em: 10 ago. 2024.

_____. **Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.920.741.** Relator: Ministro Antônio Saldanha Palheiro, 29 de maio de 2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100338450&dt_publicacao=31/05/2023>. Acesso em: 10 ago. 2024.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 12 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852.475.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 21 de março de 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=46>>

[70950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897>](#). Acesso em: 10 ago. 2024.

BURINI, Bruno Corrêa. **Efeitos Cíveis da Sentença Penal: Atualizado conforme a Reforma Processual**. São Paulo: Atlas, 2007.

BUSATTO, Leonardo Dumke; PEREIRA, Giovani Curioletti. **O ressarcimento ao erário nas ações de improbidade administrativa: a permanência da solidariedade após o advento da Lei nº 14.230/2021**. In: BONAVIDES, Samia Saad Gallotti (Org). MP, Justiça e Sociedade. Vol. 4. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2022.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade Administrativa – limites constitucionais**. 2ª edição, Saraiva, São Paulo, 2015.

CASTRO, Renato de Lima; PRADO, Fernanda. **Lei de Improbidade Administrativa: interpretação dos pedidos e Princípio da Congruência**. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 85, jul./set. 2022.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ação de improbidade: lei 8.429/92, competência ao juízo do 1º grau**. Boletim dos procuradores da república, v. 1, n. 9, p. 6-9, 1999.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva. Vol: 14 num. 1, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

EMICLES, Jorge. **Da improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

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: 15 ago. 2024.

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

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

HELLER, Gabriel; CAVICHIOLI CARMONA, Paulo Afonso. **Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 279, n. 1, p. 51–78, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.81368. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/81368>. Acesso em: 12 ago. 2024.

KOEHLER, Frederico; FLUMIGAN, Silvano. **Indisponibilidade de bens e solidariedade: o Tema 1.213/STJ em relação ao ressarcimento**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-19/indisponibilidade-de-bens-e-solidariedade-o-tema-1-213-stj-em-relacao-ao-ressarcimento-ao-erario/>. Acesso em 19 ago. 2024.

LOBO, Jorge. **Hermenêutica, interpretação e aplicação do Direito**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 72, abr./jun. 2019, pp. 125-146.

LUCCHESI, Guilherme Brenner; ZONTA, Ivan Navarro. **Sequestro dos proventos do crime: limites à solidariedade na decretação de medidas assecuratórias**. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, vol. 6, núm. 2, maio-agosto, 2020, pp. 735-764.

LUISI, Luiz. **Os princípios constitucionais penais**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

MARQUES, Cláudia Lima. **Diálogo entre o Código de Defesa do Consumidor e o novo Código Civil – do “diálogo das fontes” no combate às cláusulas abusivas.** Revista de Direito do Consumidor. vol. 45/2003. p. 71 – 99. Jan - Mar / 2003.

MARQUES, José Frederico. **Tratado de direito penal.** 3 v. São Paulo: Millenium, 1999.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 46-47, 56.

MELO, Inês da Trindade Chaves de. **Questões atuais e Controvertidas na Ação de Improbidade Administrativa.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Tratado de Direito Privado.** Campinas: Bookseller, Tomo I, 1999.

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito.** 29ª ed. rev. e atual. - São Paulo: RT, 2011.

MUSSI, Lucas Cavina. **A natureza jurídica da Ação De Improbidade Administrativa.** Revista Inclusiones, p. 59-74, 25 jul. 2020.

NETO, Celso de Barros Correia; MEIRA, Liziane Angelotti. **Métodos de interpretação e direito tributário.** NOMOS, Fortaleza, v.33, n. 2, 2013, p. 53-82.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual.** Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa.** São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559642960. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 30 mai. 2024.

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: 13 ago. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal - Volume Único**. São Paulo: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559649303. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649303/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

OLIVEIRA, Ana Luísa Vogado de. **As alterações da Lei n.º 14.230/21 no sistema de Improbidade Administrativa: com um debate sobre a atipicidade do ato culposo e as discussões judiciais envolvendo os pontos modificados pela Lei**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. **As sanções da Lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa**. Revista Jurídica, São Paulo, v. 47, nº 259, 1999.

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

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil. v. II (Teoria Geral das Obrigações)**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. red. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PIEIDADE, Antonio Sérgio Cordeiro. **Individualização da pena**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Penal. Christiano Jorge Santos (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/427/edicao-1/individualizacao-da-pena>. Acesso em: 12 ago. 2024.

REALE JÚNIOR., Miguel. **Fundamentos de Direito Penal**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788530991609. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991609/>. Acesso em: 17 ago. 2024.

REALE JÚNIOR, Miguel; DOTTI, René Ariel; ANDREUCCI, Ricardo Antunes; PITOMBO, Sérgio M. **Penas e medidas de segurança no novo Código**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

REMÉDIO, José Antonio; LOPES, Thiago Henrique Teles. **A proibidade administrativa como direito fundamental difuso**. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIV, v. 28, n. 2, p. 154-176, mai/ago, 2019.

ROSSETTO, Enio L. **Teoria e Aplicação da Pena**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9788522492657. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522492657/>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SARTI, Amir José Finocchiaro; SARTI, Lia; SIMON, Cauê. **Natureza Jurídica da Ação de Improbidade Administrativa**. Revista da Faculdade de Direito da FMP, n. 8, p. 156-173, 2013.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. **Aspectos do pedido na ação de improbidade administrativa.** In: Revista de Processo. 2009. p. 76-105.

SILVA, Domício Whately Pacheco E. **Solidariedade no Direito das Obrigações.** (Coleção IDiP). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. ISBN 9786556276724. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556276724/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática**, 6. ed. – Leme-SP: Mizuno, 2022.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; JESUS, Damásio Evangelista de. **Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais.** Boletim IBCCrim, n. 54, p. 6-8, 1997.

VARES, Sidnei Ferreira de. **Solidariedade mecânica e solidariedade orgânica em Émile Durkheim: dois conceitos e um dilema.** Mediações - Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 18, n. 2, p. 148–171, 2013. DOI: 10.5433/2176-6665.2013v18n2p148. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/17317>. Acesso em: 10 ago. 2024.

VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi. "**Natureza jurídica**": ela está no meio de nós? Res Severa Verum Gaudium, Porto Alegre, v. 3, n. 1, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/64840>. Acesso em: 15 ago. 2024.

WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia. da. **Ação de Improbidade Administrativa.** Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, a. 6, nº 11, p. 73/74, jan./dez. 2002.

WALTER DA ROSA, Luísa. **A (im)prescritibilidade do ressarcimento ao erário como sanção ao ato de improbidade administrativa.** Revista Avant, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 54–71, 2017. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/view/7062>. Acesso em: 7 ago. 2024.