



# REVISÃO

## ENSINO JURÍDICO



# DIREITO

# ADMINISTRATIVO

Revisou,  
passou!



## AVISO DE DIREITOS AUTORAIS

Prezado aluno, antes de iniciarmos nossos estudos de hoje, precisamos ter uma conversa séria. Trata-se do respeito aos nossos esforços na produção deste curso, a que temos dedicado todas nossas energias nos últimos meses.

Saiba que nosso objetivo é sempre oferecer o melhor produto possível e que realmente faça a diferença na sua caminhada rumo à aprovação. Mas, para que nós consigamos atingir essa meta, sua ajuda é imprescindível.

Então, sempre que algum amigo ou conhecido falar “será que você passa para mim aquele material do RevisãoPGE que você tem?”, lembre desta nossa conversa. Mais: lembre que o Preparação Total (assim como todos os nossos produtos) são tutelados pela legislação civil (como a Lei 9.610/98 e o Código Civil) e pela legislação penal (especialmente pelo art. 184 do Código Penal).

**Para que não reste dúvida: este curso se destina ao uso exclusivo do aluno que o adquirir em nosso *site*, e sua aquisição não autoriza sua reprodução. Ok?**

Sabemos que falar isso parece pouco amigável, mas só estamos tendo este “papo reto” porque queremos de você justamente um ato de amizade: não participar, de forma alguma, da pirataria deste curso. Se isso acontecer, o fornecimento das aulas a você será interrompido e nenhum valor pago será restituído, sem prejuízo, evidentemente, de toda a responsabilização cabível nos âmbitos civil e penal.

Bem, o recado era esse. Agora podemos voltar às boas e meter a cara nos livros! Ops... nos PDFs!

**Bons estudos!**

*Material revisado em 10/02/2024*

## **Direito Administrativo – Aula 23**

### **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PARTE 2**

<b>SANÇÕES.....</b>	<b>05</b>
Ressarcimento em favor da pessoa jurídica prejudicada .....	10
É possível que ocorra cassação de aposentadoria como sanção por improbidade? 12	
<b>DOSIMETRIA DA PENA.....</b>	<b>13</b>
Unificação das sanções impostas em diferentes sentenças.....	15
<b>RESPONSABILIDADE DO SUCESSOR .....</b>	<b>16</b>
<b>IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ESTATUTO DA CIDADE.....</b>	<b>17</b>
<b>DECLARAÇÃO DE BENS .....</b>	<b>19</b>
<b>PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E PROCESSO JUDICIAL .....</b>	<b>20</b>
<b>REPRESENTAÇÃO À AUTORIDADE .....</b>	<b>20</b>
<b>INFORMAÇÕES DO PROCEDIMENTO AO MP E AO TC .....</b>	<b>22</b>
Possibilidade de abertura de inquérito civil.....	22
<b>MEDIDAS CAUTELARES.....</b>	<b>23</b>
Indisponibilidade de bens .....	24
Tutelas provisórias do CPC.....	27
Afastamento do agente público .....	28
<b>ASPECTOS PROCESSUAIS.....</b>	<b>29</b>
Propositura da ação e contestação .....	29
Defesa realizada pela advocacia pública .....	31
Tipificação judicial do ato de improbidade.....	32
Sentença.....	33
Acordo de não persecução cível .....	36
<b>PRESCRIÇÃO .....</b>	<b>38</b>
Suspensão do prazo prescricional .....	39
Interrupção do prazo prescricional e prescrição intercorrente .....	40
Irretroatividade das novas normas relativas ao prazo prescricional.....	42

Imprescritibilidade da sanção de ressarcimento ao erário decorrente de ato doloso de improbidade.....43



## SANÇÕES

A lei definiu as sanções que deverão ser aplicadas ao agente conforme a natureza do ato de improbidade praticado. Quanto mais grave o ato (lembrando que há uma gravidade decrescente entre os art. 9º, 10 e 11), maior será a sanção cominada – tal circunstância espelha a consagração do princípio da proporcionalidade.

Não custa lembrar que **o mesmo ato pode ser enquadrado em mais de uma das hipóteses apresentadas** (arts. 9º, 10º e 11). Nesse caso, aplicam-se as sanções previstas para a **infração mais grave**.

Para começar, vejamos a íntegra do caput e incisos do art. 12:

Art. 12. **Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial**, se efetivo, e das **sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas** previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser **aplicadas isolada ou cumulativamente**, de acordo com a gravidade do fato:

### COMO O ASSUNTO JÁ FOI COBRADO EM CONCURSOS?

Na prova CEBRASPE (CESPE) - Juiz Estadual (TJ BA)/2019, foi considerado errado: De acordo com a legislação pertinente e a jurisprudência dos tribunais superiores, na hipótese de o prefeito de determinado município desviar dolosamente recursos públicos obtidos pelo ente municipal mediante convênio com a União, o magistrado, em ação de improbidade administrativa, será obrigado a aplicar todas as penalidades legalmente previstas para a conduta, submetendo-se à discricionariedade regradada somente a dosimetria da pena.

**COMENTÁRIOS:** note que o magistrado pode aplicar “isolada ou cumulativamente” as penas previstas no art. 12. Portanto, há margem de escolhas sobre quais penas serão aplicadas em cada caso concreto.

I - **na hipótese do art. 9** desta Lei, perda dos bens ou

valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;**

II - **na hipótese do art. 10** desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, **pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;**

III - **na hipótese do art. 11** desta Lei, pagamento de multa civil de **até 24 (vinte e quatro) vezes** o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos.

O quadro abaixo contribui na didática e na memorização das sanções passíveis de aplicação:

	<b>Enriquecimento ilícito (art. 9º)</b>	<b>Prejuízo ao erário (art. 10º)</b>	<b>Lesão a princípios (art. 11)</b>
Ressarcimento ao erário	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
Perda da função pública	<b>SIM</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
Suspensão dos direitos políticos	Até 14 anos;	Até 12 anos;	<b>NÃO</b>
Perda dos bens acrescidos ilicitamente	<u>DEVE</u> ser aplicada	<u>PODE</u> ser aplicada	<b>NÃO</b>
Multa civil	Valor do acréscimo patrimonial	Valor do dano	Até 24x o valor da remuneração
Proibição de contratar ou receber benefícios fiscais	Até 14 anos	Até 12 anos	Até 4 anos

Como determina o § 1º do art. 12, 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**, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do art. 12, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.

Vale notar que a perda da função pública também pode ocorrer na esfera administrativa, isso quando o estatuto de servidores determinar a perda da função para atos de improbidade. Veja a súmula do STJ:

**Súmula 651-STJ:** Compete à **autoridade administrativa** aplicar a servidor público a pena de **demissão em razão da prática de improbidade administrativa**,

independentemente de prévia condenação, por autoridade judicial, à perda da função pública.

Quanto à pena de **multa**, há a possibilidade de ser **umentada até o dobro**, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do caput do art. 12 é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade (§ 2º).

Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a **sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade**, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica (§ 4º).

Assim, a regra é que a sanção de proibição de contratar com o poder público só abranja o ente federativo lesado. Ou seja, se o ato de improbidade lesionou o erário do Estado de São Paulo, o condenado por improbidade poderá contratar com a União ou com o Estado de Minas Gerais.

Contudo, **excepcionalmente**, essa proibição poderá ser estendida a todos os entes federativos.

No caso de atos de **menor ofensa aos bens jurídicos tutelados**, a sanção **limitar-se-á à aplicação de multa**, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso (§ 5º).

Quanto ao ressarcimento ao erário, é bom saber que é possível a condenação a essa mesma sanção em outras instâncias (especialmente pelos Tribunais de Contas), nesses casos, o STJ entende que a condenação de valor menor deve abater o montante da condenação maior.

Desse modo, **não configura bis in idem** a coexistência de título executivo extrajudicial (acórdão do TCU) e sentença condenatória em ação civil pública de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário e se referem ao mesmo fato, **desde que seja observada a dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente**. (STJ.



1ª Turma. REsp 1.413.674-SE, julgado em 17/5/2016)

Esse entendimento foi consolidado no § 6º do art. 12:

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá **deduzir** o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.

#### COMO O ASSUNTO JÁ FOI COBRADO EM CONCURSOS?

Na prova CEBRASPE (CESPE) - Juiz Estadual (TJ BA)/2019, foi considerado **correto**: De acordo com a legislação pertinente e a jurisprudência dos tribunais superiores, na hipótese de o prefeito de determinado município desviar dolosamente recursos públicos obtidos pelo ente municipal mediante convênio com a União, ainda que o tribunal de contas local condene o prefeito ao ressarcimento ao erário, o Poder Judiciário também poderá condená-lo em ressarcimento ao erário em ação civil pública por improbidade administrativa.

Ademais, segundo o STJ, o **ressarcimento ao erário não constitui sanção propriamente dita**, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a **devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais** que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações. (STJ. REsp 1.184.897-PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 27/04/2011)

#### COMO O ASSUNTO JÁ FOI COBRADO EM CONCURSOS?

Na prova (MPE SC) - Promotor de Justiça (MPE SC)/2019/41º, foi considerado **correto**: A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 pode ser isolada ou cumulativa. Porém, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode figurar isoladamente como pena, já que não configura propriamente uma sanção.

No mais, com a reforma da Lei de Improbidade, **todas as sanções** somente poderão ser executadas após o **trânsito em julgado** da sentença condenatória (§ 9º).

Quanto aos direitos políticos, para efeitos de contagem do prazo da sanção de

suspensão, **computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória (§ 10º).**

## ***Ressarcimento em favor da pessoa jurídica prejudicada***

Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei **condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.**

Conforme estabelece o caput do art. 18, em caso de condenação por enriquecimento ilícito (at. 9º) ou prejuízo ao Erário (art. 10), **o ressarcimento e/ou a perda de bens será feita em favor da pessoa jurídica prejudicada.**

No mais, vale observar que, segundo os §§ do mesmo art. 18, a pessoa jurídica prejudicada é quem deve buscar a liquidação e o cumprimento da sentença, sendo o Ministério Público legítimo para tanto apenas se a pessoa jurídica se mantiver inerte por mais de 6 (seis) meses. Vejamos a redação legal:

§ 1º Se houver necessidade de liquidação do dano, a **pessoa jurídica prejudicada** procederá a essa determinação e ao **ulterior procedimento para cumprimento da sentença** referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens.

§ 2º Caso a pessoa jurídica prejudicada não adote as providências a que se refere o § 1º deste artigo no prazo de **6 (seis) meses**, contado do trânsito em julgado da sentença de procedência da ação, **caberá ao Ministério Público proceder à respectiva liquidação do dano e ao cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do**

**patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens,** sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada.

§ 3º Para fins de apuração do valor do ressarcimento, deverão ser descontados os serviços efetivamente prestados.

§ 4º O juiz poderá autorizar o **parcelamento, em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais** corrigidas monetariamente, do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato.

Da disposição final do art. 18, § 4º da nova redação da lei de improbidade, extrai-se que o parcelamento do ressarcimento ao erário só deve ocorrer de forma excepcional, na situação em que restar demonstrado que o réu não possui capacidade financeira de saldá-lo de imediato.

#### COMO O ASSUNTO JÁ FOI COBRADO EM CONCURSOS?

Na prova FGV para o cargo de Juiz de Direito Substituto do TJ-PE realizada em 2022, foi considerado **correto**:

João, ex-secretário de Fazenda do Estado Ômega, foi condenado pela prática de ato de improbidade administrativa por ter, dolosamente, na época em que exercia a função pública, recebido vantagem econômica, consistente em propina no valor de duzentos mil reais, para omitir ato de ofício a que estava obrigado. A sentença judicial já transitada em julgado condenou João à perda dos valores acrescidos ilícitamente ao patrimônio e ao pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial.

Atualmente, o processo está em fase de cumprimento de sentença, mas João demonstrou incapacidade financeira de saldar imediatamente o débito resultante da condenação pela prática de improbidade administrativa.

No caso em tela, de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, o juiz poderá: Autorizar o parcelamento do débito, em até quarenta e oito parcelas mensais corrigidas monetariamente;

COMENTÁRIOS: trata-se de literalidade do art. 18, § 4º da Lei 8.429/92 disposto acima.

## ***É possível que ocorra cassação de aposentadoria como sanção por improbidade?***

Conforme vimos acima, uma das sanções previstas ao ato de improbidade administrativa consiste na “perda da função pública”.

É válido lembrar que, quando a Lei 8.429/92 fala em “função pública”, isso deve ser interpretado de forma bem ampla, abrangendo servidores públicos estatutários, servidores ocupantes de cargo em comissão, empregados públicos, titulares de mandato eletivo etc.

Porém, o conceito de cargo público abrangeria os servidores inativos, ou seja, aqueles que já se aposentaram, poderiam perder a aposentadoria por condenação em ação de improbidade?

Segundo o STJ, não.

O entendimento da Corte é de que **o magistrado não tem competência para aplicar a sanção de cassação de aposentadoria a servidor condenado judicialmente por improbidade administrativa**. Apenas a autoridade administrativa possui poderes para decidir sobre a cassação (STJ. 1ª Seção. EREsp 1496347/ES, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 24/02/2021).

O fato é que a Lei de Improbidade Administrativa não prevê a pena de cassação da aposentadoria.

Observe, no entanto, que o mesmo fato que ensejou a condenação judicial por improbidade pode levar à cassação da aposentadoria, porém, na esfera administrativa, isso por aplicação da Lei 8.112/21 (válida apenas na esfera federal), veja:

Art. 127. São penalidades disciplinares:

(...)

IV - **cassação de aposentadoria** ou disponibilidade;

Art. 134. Será **cassada a aposentadoria** ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.

Assim, servidor que comete ato de improbidade e se aposenta na sequência poderá ter a aposentadoria cassada na esfera administrativa, **mas não como sanção na ação judicial por ato de improbidade.**

## DOSIMETRIA DA PENA

O já mencionado art. 12, caput, estabelece que as sanções podem ser fixadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do dano.

Assim, a **primeira fase da dosimetria das sanções** pode ser chamada de **fixação qualitativa das sanções** e consiste no processo de escolha das reprimendas aplicáveis entre as previstas na lei.

Nessa etapa podem ser fixadas uma, algumas ou todas as espécies sancionadoras previstas no art. 12 da LIA.

A **segunda fase da dosimetria das sanções** consiste na **mensuração quantitativa** de aplicação de cada das penalidades escolhidas.

Desse modo, se foi determinada, na primeira fase, a aplicação de multa e proibição de contratar com o Poder Público, na segunda fase é hora de definir qual o valor da multa e quanto tempo deve durar a proibição de contratar.

A antiga redação da Lei 8.429/92 não apresentava normas específicas para essa segunda fase de dosimetria da pena, sendo certo, apenas, que o magistrado deveria se guiar pela proporcionalidade em sua aplicação.

Com a Lei 14.230/21 o cenário mudou, agora temos dispositivos específicos para guiar o aplicador das sanções na escolha da dosimetria correta. Vejamos:

Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):

(...)

IV - considerar, para a **aplicação das sanções**, de forma isolada ou cumulativa:

- a) os **princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**;
- b) a **natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida**;
- c) a **extensão do dano** causado;
- d) o **proveito patrimonial** obtido pelo agente;
- e) as **circunstâncias agravantes ou atenuantes**;
- f) a atuação do agente em **minorar os prejuízos e as consequências** advindas de sua conduta omissiva ou comissiva;
- g) os **antecedentes do agente**;

V - considerar na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente;

VI - considerar, na fixação das penas relativamente ao **terceiro**, quando for o caso, a **sua atuação específica, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas**;

A redação da nova lei não é imune a críticas, por exemplo, não há qualquer previsão para quais seriam as agravantes e as atenuantes, nem se os antecedentes do agente se referem a outros atos de improbidade ou a crimes.

Contudo, temos que reconhecer que já é algum avanço termos critérios legalmente definidos para a quantidade de pena.



Ademais, destaque-se que todo o processo de dosimetria das sanções deve ser realizado separadamente em relação a cada um dos sujeitos passivos, seja ele agente público ou terceiro que haja concorrido para o ato ímprobo.

Como estabelece o § 2º do art. 17-C, na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no **limite da participação e dos benefícios diretos**, vedada qualquer solidariedade.

Essa disposição legal decorre do princípio da personalização da pena (art. 5º, XLV, CF), segundo o qual nenhuma pena passará da pessoa do condenado, e também do próprio conceito de improbidade administrativa, que exige o elemento volitivo, portanto subjetivo, para a caracterização do ato ímprobo.

## ***Unificação das sanções impostas em diferentes sentenças***

---

Caso o réu da ação por improbidade já tenha sido condenado em outras ações, poderá requerer, na fase de cumprimento de sentença, a unificação das sanções aplicadas, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes.

O Art. 18-A aponta quais são os critérios a serem seguidos pelo Juiz na unificação das penas:

- No caso de **continuidade de ilícito**, o juiz promoverá **a maior sanção aplicada, aumentada de 1/3 (um terço)**, ou a soma das penas, o que for mais benéfico ao réu;
- No caso de prática de **novos atos ilícitos** pelo mesmo sujeito, o juiz somará as sanções.

Assim, caso tenha havido mera continuidade ímproba, o agente gozará do “benefício” de não ter as penas somadas, ao invés disso, terá um aumento de 1/3 (um terço) na maior sanção.

Contudo, caso haja a prática de novos atos de improbidade, não há qualquer

benefício, as sanções das sentenças simplesmente serão somadas (**regra do cúmulo material**).

No mais, mesmo nas hipóteses de soma de sanções, a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público observarão o **limite máximo de 20 (vinte) anos** (art. 18-A, parágrafo único).

## RESPONSABILIDADE DO SUCESSOR

Conforme estabelece o art. 8º, o sucessor daquele que cometeu ato de improbidade pode ser chamado a responder até o limite da herança:

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei **até o limite do valor da herança**.

### COMO O ASSUNTO JÁ FOI COBRADO EM CONCURSOS?

Na prova Unifil - Advogado (CM Ourizona)/2019, foi considerado **errado**:  
O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei com todo o seu patrimônio.

**COMENTÁRIOS:** observe que a responsabilidade de sucessor vai até o limite do valor da herança, isso ocorre porque ninguém é obrigado a herdar dívidas e porque as penas devem alcançar apenas a pessoa do infrator, não seus familiares.

Fique especialmente atento com o fato de que a transmissão do débito decorrente da improbidade **somente ocorre nos casos de enriquecimento ilícito** (art. 9º) e prejuízo ao erário (art. 10), sendo inadmissível na hipótese de simples atentando aos princípios da administração (art. 11).

Nesse sentido, o STJ afirma que, **a multa civil é transmissível aos herdeiros, "até o limite do valor da herança", somente quando houver violação aos arts. 9º e 10º da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo**

**inadmissível quando a condenação se restringir ao art. 11.** (STJ. RESP 1513596/MG. 25/05/2016)

Com a reforma promovida pela Lei 14.230/21, foi incluído o artigo 8º-A, para ampliar a responsabilidade sucessória também na hipótese de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária:

Art. 8º-A A **responsabilidade sucessória** de que trata o art. 8º desta Lei aplica-se também na hipótese de **alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária.**

Parágrafo único. Nas hipóteses de **fusão** e de **incorporação**, a responsabilidade da sucessora será **restrita à obrigação de reparação integral do dano causado**, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e de fatos ocorridos antes da data da fusão ou da incorporação, exceto no caso de simulação ou de evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

Observe que, nos casos de fusão e incorporação, exceto em situação de simulação ou fraude, a transferência de responsabilidade somente ocorre para a **obrigação de reparação integral do dano causado**, até o limite do patrimônio transferido.

## IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ESTATUTO DA CIDADE

Além da lei 8.429/92, há ainda um outro diploma que trata da matéria de improbidade administrativa, prevendo novas hipóteses de condutas que geram a responsabilização por improbidade. Trata-se da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), que assim dispõe:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções

cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o **adequado aproveitamento do imóvel** incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei [desapropriação urbanística];

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de **preempção** em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a **outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso** em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os **recursos auferidos com operações consorciadas** em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei [processo de elaboração e fiscalização do plano diretor];

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei [**dever de elaboração e revisão do plano diretor**];

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de **preempção**, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo **valor** da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, **superior ao de mercado**.

Sobre as hipóteses de improbidade previstas no Estatuto da Cidade, Rafael Oliveira alerta que, no momento de aplicação das sanções, deverá o julgador amoldar cada uma das condutas do art. 52 da Lei nº 10.257/01 aos tipos enriquecimento ilícito (art. 9), prejuízo ao erário (art. 10) ou violação aos princípios da Administração (art. 11), todos previstos da LIA. Só assim será possível determinar quais são as penalidades aplicáveis aos envolvidos, na forma do art. 12 da mesma lei.

### COMO O ASSUNTO JÁ FOI COBRADO EM CONCURSOS?

Na prova FCC para o cargo de Procurador do Município de Teresina/PI foi considerado **incorreto**:

Incorre em improbidade administrativa o Prefeito que aplicar os recursos obtidos mediante outorga onerosa do direito de construir na criação em programas de regularização fundiária.

**COMENTÁRIOS:** os valores auferidos por intermédio da outorga de direito de construir podem ser utilizados para criar programas de regularização fundiária, consoante previsão legal do art. 52, IV com remissão aos artigos 31 e 26 do Estatuto da Cidade.

## DECLARAÇÃO DE BENS

A posse e o exercício de servidor público em cargo, emprego ou função da Administração Pública direta ou indireta estão **condicionados** à entrega de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza.

A declaração de bens deve ser atualizada anualmente e no momento em que deixarem o cargo, emprego ou função, com a indicação da respectiva variação patrimonial.

As normas legais desta declaração de bens estão previstas no art. 13, caput e §§, da Lei 8.429/92:

Art. 13. A **posse e o exercício de agente público** ficam condicionados à apresentação de **declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza**, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º revogado

§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será **atualizada anualmente** e na **data em que o agente público deixar o exercício** do mandato, do cargo, do emprego ou da função.

§ 3º Será apenado com a **pena de demissão**, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que **se recusar a prestar a declaração dos bens** a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que **prestar declaração falsa**.

§ 4º revogado

Lembre-se que este art. 13 tem aplicabilidade direta apenas na esfera federal. Estados, Distrito Federal e municípios podem legislar sobre a matéria e também exigir esta declaração de seus servidores (na prática, a ampla maioria dos entes federativos tem norma idêntica ao art. 13).

## PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E PROCESSO JUDICIAL

Os art. 14 a 18 da Lei 8.429/92 apresentam diversas normas relativas aos procedimentos administrativos e ao processo judicial por improbidade administrativa, vejamos, em detalhes, cada uma destas disposições.

### REPRESENTAÇÃO À AUTORIDADE

O art. 14 nos informa que qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade:

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

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e **assinada**, conterà a **qualificação do representante**, as



**informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.**

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

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, observada a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente.

Chamo sua atenção para a **vedação à representação anônima, ou apócrifa**, que está implícita no § 1º.

No entanto, na jurisprudência do STJ e do STF, admite-se a denúncia anônima/apócrifa, **com ressalvas**:

(i) os escritos anônimos não podem justificar, **por si só ou isoladamente**, a instauração da investigação;

(ii) nada impede que o Poder Público adote medidas informais, discretamente, de modo a apurar a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude, conferindo a certeza da delação anônima;

(iii) a imputação não pode ter por único fundamento causal documentos ou escritos anônimos.

## **INFORMAÇÕES DO PROCEDIMENTO AO MP E AO TC**

**Se instaurado processo administrativo**, a comissão responsável **deve dar** conhecimento da apuração ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas, os quais, **caso queiram**, podem designar representante para acompanhar o curso do

processo.

Parágrafo único. **O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.**

Além disso, se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias (art. 7º).

Por fim, o pedido de indisponibilidade de bens poderá ser formulado independentemente da representação de que trata o art. 7º (art. 16, § 1º).

## POSSIBILIDADE DE ABERTURA DE INQUÉRITO CIVIL

A ação de improbidade pode ser precedida de inquérito civil, mesmo que já exista concomitante procedimento disciplinar na corregedoria do órgão público responsável pela agente ímprobo.

Nesse sentido, **é possível a abertura de inquérito civil pelo Ministério Público objetivando a apuração de ato ímprobo atribuído a magistrado mesmo que já exista concomitante procedimento disciplinar na Corregedoria do Tribunal acerca dos mesmos fatos**, não havendo usurpação das atribuições da Corregedoria pelo órgão ministerial investigante. (STJ. 1ª Turma. RMS 37.151-SP, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 7/3/2017)

Assim, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação, poderá instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado e requisitar a instauração de inquérito policial, sendo garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos (art. 22).

A reforma da Lei de Improbidade inovou ao estabelecer prazo para o encerramento dos inquéritos.

Com efeito, **o inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos**, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica (art. 23, § 2º).

Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a **ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias**, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.

## MEDIDAS CAUTELARES

A lei 8.429/92 prevê **três espécies** de medidas cautelares:

- a) a indisponibilidade de bens (art. 16);
- b) tutelas provisórias do CPC (art. 17, § 6º-A); e
- c) o afastamento temporário do cargo, emprego ou função (§§ 1º e 2º do art. 20).

É válido lembrar que é possível a concessão de medidas cautelares **independentemente da prévia oitiva do demandado**. É o que a doutrina nomina de decisões “inaudita altera pars”, tendo suporte na jurisprudência do STJ que entende viável o “deferimento da medida acautelatória de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa nos autos da ação principal sem audiência da parte adversa e, portanto, antes da notificação a que se refere o art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/92.” (STJ. AgRg no AREsp 460279/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 07/10/2014)

Seguindo tal entendimento, o § 4º do art. 16 previu que **a indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu**, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, **não podendo a urgência ser**

presumida.

Que fique bem claro, a indisponibilidade de bens **não ocorre no âmbito administrativo**. São medidas judiciais requeridas pelo Ministério Público em âmbito judicial.

## ***Indisponibilidade de bens***

---

Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de **indisponibilidade de bens dos réus**, a fim de garantir a **integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito**.

A indisponibilidade significa impossibilidade de alienação de bens e pode se concretizar através, por exemplo, do **bloqueio de contas bancárias e aplicações financeiras e o registro da inalienabilidade imobiliária** e poderá incluir a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais (art. 16, § 2º).

Observe que a redação atual do caput do art. 16 superou pacífica jurisprudência do STJ. Com efeito, este Tribunal havia fixado o entendimento de que seria possível a **inclusão do valor de eventual multa civil** na medida de indisponibilidade de bens decretada na ação de improbidade administrativa, inclusive naquelas demandas ajuizadas com esteio na alegada prática de conduta prevista no artigo 11 da Lei 8.429/1992, tipificador da ofensa aos princípios nucleares administrativos (Tema 1055).

No entanto, a Lei 14.230/21 afastou a possibilidade de indisponibilidade de valor correspondente à multa civil, limitando a constrição apenas ao valor do dano ao erário ou do acréscimo patrimonial decorrente de ato ilícito (art. 16, caput e § 10).

Em outras palavras, **não há possibilidade de indisponibilidade de bens caso estejamos tratando apenas de ato de improbidade que atente aos princípios da Administração Pública.**

No mais, a Lei 14.230/21 passou a exigir, para que seja decretada a indisponibilidade dos bens da pessoa suspeita de ter praticado ato de improbidade, a **demonstração de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.**

Embora a jurisprudência do STJ rejeitasse tais requisitos, o § 3º do art. 16 foi expresso:

Art. 16. (...)

§ 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo apenas será deferido mediante a **demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo**, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, **após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.**

§ 4º **A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu**, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida.

(...)

§ 7º A indisponibilidade de bens de terceiro dependerá de **demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados** ou, quando se tratar de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual.

Observe que, para evitar frustração à efetividade da medida de sequestro de bens, tal ato pode ser praticado sem a prévia oitiva da réu, sendo garantido, em todo caso, o contraditório posterior.

É válido registrar que, havendo vários réus, a indisponibilidade de bens sobre o patrimônio de cada um **não está limitada** à fração pro-rata sobre cada patrimônio, ou seja, **a constrição deve incidir integralmente sobre o patrimônio de cada agente, até, ao menos, a instrução final do feito em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada réu para o ressarcimento.** (STJ. REsp 1610169/BA, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 02/05/2017)

Contudo, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito (art. 16, § 5º).

Além disso, o **valor da indisponibilidade considerará a estimativa de dano indicada na petição inicial**, permitida a sua **substituição por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial**, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo (art. 16, § 6º).

Da decisão que deferir ou indeferir a medida relativa à indisponibilidade de bens caberá agravo de instrumento, aplicando-se, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência do CPC/15 (§§ 8º e 9º).

O § 11 do art. 16 estabeleceu quais são os bens preferenciais para a indisponibilidade:

- veículos de via terrestre;
- bens imóveis;
- bens móveis em geral;
- semoventes, navios e aeronaves;
- ações e quotas de sociedades simples e empresárias; e
- pedras e metais preciosos

Apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresária ao longo



do processo.

O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade de bens do réu, observará os **efeitos práticos da decisão**, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos (art. 16, § 12).

A indisponibilidade não pode recair sobre bens absolutamente impenhoráveis, como é o caso das verbas salariais (STJ. 1ª Turma. REsp 1164037/RS, Rel. p/ Ac. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 20/02/2014).

Nesse sentido, o § 13 do art. 16 vedou a decretação de indisponibilidade da quantia de até 40 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta-corrente.

Também é vedada a decretação de indisponibilidade do **bem de família** do réu, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida (§ 14).

## ***Tutelas provisórias do CPC***

Art. 17 (...)

§ 6º-A O Ministério Público poderá requerer as **tutelas provisórias adequadas e necessárias**, nos termos dos arts. 294 a 310 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)

Seguindo a linha da aplicação subsidiária do CPC/15 ao microsistema processual de improbidade, a nova redação do § 6º-A do art. 17 permite a utilização de qualquer das medias provisórias previstas no CPC, basta que sejam pertinentes para o caso concreto.

É necessário que o aluno se lembre de que, no julgamento das ADIs 7042/DF e 7043/DF, o STF declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-

B, da Lei nº 8.429/92, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil. Ainda, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 14.230/2021, que somente tinha razão de ser caso o Ministério Público tivesse realmente se tornado o único legitimado.

## ***Afastamento do agente público***

---

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

§ 1º A **autoridade judicial competente** poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, **sem prejuízo da remuneração**, quando a medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

§ 2º O afastamento previsto no § 1º deste artigo será de **até 90 (noventa) dias**, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada.

O afastamento do agente público de seu cargo, emprego ou função é mais uma medida cautelar prevista na Lei 8.429/92 e, segundo o STJ, “**exige prova incontroversa de que a sua permanência poderá ensejar dano efetivo à instrução processual**”. (STJ. 1ª Turma. REsp 1301695/RS, Rel. Min. Olindo Menezes, julgado em 06/10/2015)

Um aspecto bem interessante é que **esse afastamento não pode mais ser determinado pela autoridade administrativa**. Antes da Lei 14.230/21 era possível que a autoridade administrativa determinasse o afastamento.

## ASPECTOS PROCESSUAIS

A ação judicial de improbidade será **proposta pelo Ministério Público ou pela fazenda pública prejudicada** (ADI 7042/DF e ADI 7043/DF) e é de procedimento comum, ou seja, seguirá os trâmites de um processo civil comum, exceto naquilo que a lei dispuser de forma diversa.

A doutrina majoritária defende que a ação de improbidade se trata de **ação civil pública com algumas regras próprias**. Na prática, é muito comum ver a designação de **Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa**.

Não se assuste com esse nome, não quer dizer nada de mais, é simplesmente uma ação tratando sobre eventuais atos de improbidade. A ação recebe esse nome apenas porque, segunda a maior parte da doutrina, faz parte do **microsistema processual de tutela dos interesses coletivos**.

Vale mencionar que a ação por improbidade administrativa é **repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções** de caráter pessoal, 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.

O que se busca com a ação por improbidade é punir o agente faltoso. Para controlar as políticas públicas o Ministério Público tem outros mecanismos a disposição, tais como a Ação Civil Pública, o Termo de Ajustamento de Conduta etc.

### ***Propositura da ação e contestação***

---

A ação deverá ser proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica lesada pelo ato improprio perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada (art. 17, § 4º) e prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo

objeto (§ 5º).

Conforme falado anteriormente, **o STF reestabeleceu a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil.**

A petição inicial da ação por improbidade deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada.

Além disso, há nas ações por improbidade a exigência de **justa causa** para a propositura da demanda. Assim, a petição inicial será instruída com **documentos ou justificção que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado** ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.

Do mesmo modo, a reforma da LIA fixou critérios objetivos para aferição da viabilidade inicial do prosseguimento da ação, demandando maior esforço investigativo e probatório por parte do Ministério Público e o **afastamento da ideia traduzida pelo *in dubio pro societate*.**

Assim, caso haja dúvidas quanto à viabilidade da ação de improbidade, a mesma deve ser rejeitada, não devendo prosseguir um processo que carece do mínimo de elementos de convicção.

Se a petição inicial estiver em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias (art. 17, § 7º).

Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz procederá ao **juízo conforme o estado do processo**, observada a eventual **inexistência manifesta do ato de improbidade**. Também poderá desmembrar o litisconsórcio, com vistas a otimizar a instrução processual (art. 17, § 10-B).

Além disso, o juiz analisará eventuais preliminares. Da decisão que rejeitar

questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação caberá agravo de instrumento.

Vale observar, ainda, que sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo (art. 17, § 14).

Ademais, o STF no julgamento das ADIs 7042 e 7043 declarou a inconstitucionalidade do art. 3 da lei 14.230/21 que estabelecia o seguinte:

Art. 3º **No prazo de 1 (um) ano** a partir da data de publicação desta Lei, **o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso.** (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

§ 1º No prazo previsto no caput deste artigo suspende-se o processo, observado o disposto no art. 314 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 2º Não adotada a providência descrita no caput deste artigo, o processo será extinto sem resolução do mérito.

A declaração da inconstitucionalidade do dispositivo supramencionado se fez necessário por uma questão lógica, pois na concepção do STF a legitimidade da fazenda pública para a propositura da ação de improbidade deveria ser mantida, logo, não haveria razão para a manifestação dos Ministério Público nos termos suscitados pela lei 14.230/21.

### ***Defesa realizada pela advocacia pública***

---

Conforme determina o § 20 do art. 17, a **assessoria jurídica** que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público **ficará obrigada a defendê-lo judicialmente**, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado.

Interessante notar que tal dispositivo legal observa o mesmo espírito do art. 10 da Lei 14.133/21 (Nova Lei de Licitações) que institui a possibilidade de os agentes públicos **valerem-se do órgão da advocacia pública para sua defesa pessoal nas esferas administrativa, controladora ou judicial**, caso tenham agido em estrita observância ao parecer jurídico exarado pelo órgão de assessoramento jurídico no âmbito da licitação.

Assim, desde que o agente público o queira e tenha agido em conformidade com o parecer exarado pelo órgão de assessoramento jurídico, poderá ser defendido (inclusive em processo por ato de improbidade administrativa) pela advocacia pública.

Apesar do raciocínio utilizado pelo legislador ordinário, o STF no julgamento das ADIs 7042 e 7043 declarou inconstitucional o § 20 do art. 17 que estabelecia essa obrigatoriedade de defesa judicial por parte da advocacia pública, tendo fixado a seguinte tese:

Declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que **não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”**; **havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial**, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, **nos termos autorizados por lei específica**. (STF. ADIs 7042 e 7043, Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes).

## ***Tipificação judicial do ato de improbidade***

---

Após a **réplica do Ministério Público ou da Fazenda Pública (conforme ADIs 7042 e 7043)**, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe **vedado modificar o fato principal e a capitulação legal** apresentada pelo autor. Após, **as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir** (art. 17, §§ 10-C e 10-E).

Vale notar que, de forma expressa, o § 10-C determina a necessidade de que



exista **correspondência entre o objeto da ação e o objeto da sentença**, ou seja: deve existir **congruência** da condenação com a imputação.

Portanto, já podemos falar em princípio da congruência para fins de condenação por improbidade administrativa.

É o que estabelece o princípio da correlação entre sentença e acusação e que agora passa a constar de forma expressa na nova lei, sendo nula a decisão judicial que fuja à tipificação dada na inicial (artigo 17, §10-F, I).

Vale notar que se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, **converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública**, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Além disso, ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, e a sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão.

## **Sentença**

---

Quanto à sentença, a Lei de Improbidade diz que será nula aquela que:

- condenar o requerido por **tipo diverso daquele definido na petição inicial**; ou
- condenar o requerido **sem a produção das provas** por ele tempestivamente especificadas.

A primeira vedação determina a necessidade de que exista correspondência entre o objeto da ação e o objeto da sentença, ou seja: deve existir congruência da condenação com a imputação.

É o que estabelece o **princípio da correlação entre sentença e acusação** e que agora passa a constar de forma expressa na nova lei, sendo nula a decisão judicial que

fuja à tipificação dada na inicial (artigo 17, §10-F, I).

A segunda vedação deixa clara a imprescindibilidade de se garantir o contraditório e a ampla defesa, inclusive com o direito do réu a produzir as provas que julgar necessárias.

Continuando, o legislador foi bastante rigoroso com os requisitos para a sentença na ação por improbidade, segundo o art. 17-C:

Art. 17-C. A **sentença** proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):

I - indicar de modo preciso os **fundamentos** que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que **não podem ser presumidos**;

II - considerar as **consequências práticas da decisão**, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos;

III - considerar os **obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente;

IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa:

**a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade**;

b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida;

c) a extensão do dano causado;

d) o proveito patrimonial obtido pelo agente;

e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva;

g) os antecedentes do agente;

V - considerar na aplicação das sanções a **dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente**;

VI - considerar, na fixação das penas relativamente ao **terceiro**, quando for o caso, a **sua atuação específica**, não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas;

VII - indicar, na apuração da ofensa a princípios, **critérios objetivos** que justifiquem a imposição da sanção.

No mais, o § 11 do art. 17 deixa claro que verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente, não importa qual seja a fase processual.

Por fim, **não se aplicam** na ação de improbidade administrativa:

- a **presunção de veracidade dos fatos** alegados pelo autor em caso de revelia;
- a imposição de **ônus da prova ao réu**, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);
- o ajuizamento de **mais de uma ação de improbidade administrativa** pelo mesmo fato, competindo ao Conselho Nacional do Ministério Público dirimir conflitos de atribuições entre membros de Ministérios Públicos distintos;
- o **reexame obrigatório da sentença** de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.

## ***Acordo de não persecução cível***

---

O acordo de não persecução cível é definido como **negócio jurídico** celebrado entre o Ministério Público ou a Pessoa Jurídica lesada pelo ato improbo e pessoas físicas ou jurídicas investigadas pela prática de improbidade administrativa, devidamente assistidas por advogado.

Pode ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou mesmo no momento da execução da sentença condenatória. Havendo a possibilidade de acordo, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, **por prazo não superior a 90 (noventa) dias**.

A reforma na Lei de Improbidade apresentou diversas regras para a celebração do acordo de não persecução penal, certamente, agora há balizas bem mais seguras para a celebração desses ajustes.

Art. 17-B. O **Ministério Público** poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar **acordo de não persecução civil**, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I - o **integral ressarcimento do dano**;

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, **ainda que oriunda de agentes privados**.

O caput do art. 17-B fixou que apenas o Ministério Público pode celebrar esses ajustes e que devem obter, no mínimo, dois resultados: o **ressarcimento integral do dano** e a entrega para a pessoa jurídica lesada da eventual vantagem patrimonial obtida.

Art. 17-B. (...)

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, **cumulativamente**:

I - da **oitiva do ente federativo lesado**, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

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

III - de **homologação judicial**, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Vale destacar que ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043, o STF declarou parcialmente inconstitucional a previsão do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, sob o argumento de que a pessoa jurídica lesada, por ser legítima para propor a ação de improbidade, também teria legitimidade para celebrar os acordos de não persecução cível, vejamos a tese fixada pelo STF:

**Declarar a inconstitucionalidade parcial**, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a **restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil**. (STF. ADIs 7042 e 7043, Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes).

No mais, veja que os requisitos dos incisos I (oitiva do ente federativo) e III (homologação judicial) **são obrigatórios para todo e qualquer acordo de não persecução civil**, já o requisito do inciso II (aprovação do órgão do Ministério Público responsável pelos arquivamentos dos inquéritos civil) é necessário apenas caso o acordo seja anterior ao ajuizamento da ação.

Em qualquer caso, a celebração do acordo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso (§ 2º).

Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a

oitiva do **Tribunal de Contas** competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, **no prazo de 90 (noventa) dias** (§ 3º).

O acordo poderá contemplar a **adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades** e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas (§ 6º).

Por fim, em caso de **descumprimento** do acordo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento (§ 7º).

## PRESCRIÇÃO

As ações destinadas à aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92 **prescrevem em oito anos**, conforme determina o art. 23:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei **prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato** ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

Embora a Lei 14.230/21 tenha aumentado o prazo prescricional de 5 para 8 anos. Na prática, ocorreu uma diminuição do prazo. Explico.

A fixação de prazo de prescrição de oito anos, com **início da fluência na data do fato ilícito**, tende a se esgotar antes do antigo prazo de 5 anos com início na data do término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, como previa a antiga redação.

Como os mandatos, em regra, são de 4 anos (8 se tivermos reeleição), a contagem do prazo na data do ilícito tende a favorecer bastante os acusados por improbidade.

Na prática, um agente político que cometa ato de improbidade administrativa no início do mandato e que seja reeleito, terá a seu favor a prescrição do ato de improbidade ao sair do cargo no segundo mandato, sendo certo que na prática muitas situações somente vêm à tona após esse período.

Além disso, pela **teoria da actio nata**, a prescrição serve para punir o negligente, aquele que não age tempestivamente para exercer seu direito. Assim, todo prazo prescricional teria como termo inicial o conhecimento da parte interessada acerca do direito controvertido, pois até então não se pode considerá-la inerte.

Tal teoria é adotada, por exemplo, pelo Estatuto dos Servidores Federais (Lei 8.112/90) no caso de recebimento de propina com prazo prescricional que se inicia "**da data em que o fato se tornou conhecido**" (artigo 142, §1º).

Mas, pela redação atual do caput do art. 23, não há espaço para tal interpretação em se tratando de improbidade. **O prazo sempre se iniciará na data da ocorrência do fato ou no dia que cessar a permanência.** Não se aplica a teoria da actio nata para a prescrição por ato de improbidade.

## ***Suspensão do prazo prescricional***

---

A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos atos de improbidade **suspende** o curso do prazo prescricional por, **no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos**, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão (art. 23, § 1º).

Vale lembrar que **a suspensão não reinicia o prazo prescricional**, finda a suspensão, o prazo volta a correr de onde parou.

Em resumo, o Ministério Público terá 8 anos – contados do cometimento do ato ilícito – para ajuizar a ação, com potencial acréscimo de 180 dias a esse prazo, caso tenha havido instauração prévia de inquérito civil ou processo administrativo.



## ***Interrupção do prazo prescricional e prescrição intercorrente***

---

A Lei 14.230/21 acrescentou na Lei de Improbidade marcos interruptivos para a prescrição:

Art. 23 (...)

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo **interrompe-se:**

I - pelo **ajuizamento da ação** de improbidade administrativa;

II - pela **publicação da sentença condenatória**

III - pela **publicação de decisão ou acórdão** de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que **confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência.**

IV - pela **publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça** que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

V - pela **publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal** que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo **recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo** previsto no caput deste artigo (8 anos).

Assim, uma vez ajuizada ação, a prescrição comum é interrompida e passa a incidir o prazo da prescrição intercorrente, de **quatro anos**.

Portanto, entre o ajuizamento e a sentença condenatória; entre esta e o acórdão do TJ/TRF que a mantenha ou reforme a sentença absolutória; entre este acórdão e o pronunciamento com cunho condenatório do STJ; e entre a decisão do STJ

e a do STF, que confirme condenação anterior ou reverta a absolvição; **não poderá decorrer mais de quatro anos**, pena de extinção da ação, por **prescrição intercorrente**.

Portanto, a prescrição intercorrente é aquela que ocorre durante o processo judicial em virtude da demora em se prolatar uma decisão pondo fim à causa. No caso específico das ações por improbidade, ela **ocorre quando se passa mais de quatro anos entre qualquer dos marcos interruptivos do § 4º do art. 23**.

Ponto relevante a se destacar é que, depois do ajuizamento da ação (primeira causa de interrupção), os demais marcos interruptivos são **sempre decisões condenatórias**. Quando se fala em decisão condenatória, entenda-se: i) aquela que reformou uma decisão absolutória com o objetivo de condenar o réu; ii) aquela que confirmou uma decisão condenatória da instância inferior. Assim, se a sentença ou o acórdão forem absolutórios, esse pronunciamento não servirá para interromper a prescrição.

### ***As causas interruptivas da prescrição se comunicam para os demais réus e para os demais fatos***

---

Note-se que tanto a suspensão quanto a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade e que nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.

Neste sentido, o § 6º do art. 23 da LIA trata da extensão subjetiva dos efeitos das causas interruptivas da prescrição:

Art. 23 (...)

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente **a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade**.

Caso, por exemplo, hajam dois réus na ação e apenas um deles tenha sido condenado na sentença, ainda assim, esta sentença condenatória servirá como marco interruptivo para ambos os réus.

O § 7º, por sua vez, dispõe sobre a extensão objetiva dos efeitos das causas interruptivas:

Art. 23 (...)

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.

Um exemplo ajuda a esclarecer este parágrafo: suponha que José esteja respondendo a ação por improbidade acusado por dois fatos distintos – fraudar licitação e praticar nepotismo. Caso a sentença o condene apenas pela fraude na licitação, ainda assim a sentença interromperá o prazo prescricional para os dois fatos, uma vez que o citado § 7º garante a extensão objetiva das causas interruptivas.

## ***Irretroatividade das novas normas relativas ao prazo prescricional***

---

O STF definiu que **os prazos prescricionais previstos na Lei nº 14.230/2021 não retroagem, sendo aplicáveis a partir da publicação do novo texto legal - 26/10/2021** (STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022. Repercussão Geral – Tema 1.199).

Os fundamentos para tal decisão são: o respeito ao ato jurídico perfeito e a observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

De fato, embora defendido por parte da doutrina, seria um absurdo ser dado

efeitos retroativos a novas normas prescricionais. Afinal, a inércia nunca poderá ser caracterizada por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, passe a exigir o impossível, isto é, que, retroativamente, o poder público — que foi diligente e atuou dentro dos prazos à época existentes — cumpra algo até então inexistente.

## ***Imprescritibilidade da sanção de ressarcimento ao erário decorrente de ato doloso de improbidade***

Por fim, vale mencionar que a jurisprudência do STF é firme ao considerar, **imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.** (STF. RE 852475, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018)

Observe que as demais sanções, pelo mesmo ato, continuam prescritíveis, de modo que apenas o ressarcimento pode ocorrer a qualquer momento, sem prazo.

Justamente porque apenas o ressarcimento é imprescritível, o STJ firmou posição segundo a qual, na ação por ato de improbidade administrativa, **é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções** previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92. (STJ. 1ª Seção. REsp 1899455-AC, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 22/09/2021)

.....

Pois bem, chegamos ao fim de mais uma aula.

Reitero meu pedido de desculpas pelo excesso de citações à lei, mas este é, certamente, o melhor modo de se estudar o tema da improbidade administrativa, especialmente com as recentes alterações promovidas pela Lei 14.230/21.

Por fim, meus sinceros parabéns por você ter concluir mais essa aula, sei que

não é fácil encarar quase 90 páginas de um único tema, mas por vezes é necessário.

Siga firme, o serviço público precisa de pessoas assim, comprometidas e dedicadas.

Bons estudos!

**Renério de Castro Júnior**