



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO II

**NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
OS IMPACTOS DA NORMA NA GESTÃO PÚBLICA**

ORIENTANDO - ÍTALO ESTRELA PORTO
ORIENTADORA - PROFA - M.A. GABRIELA PUGLIESI FURTADO CALAÇA

GOIÂNIA-GO

2023

ÍTALO ESTRELA PORTO

**NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
OS IMPACTOS DA NORMA NA GESTÃO PÚBLICA**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS).

Prof. (a) Orientador (a): M.a. Gabriela Pugliesi Furtado Calaça

GOIÂNIA

2023

ÍTALO ESTRELA PORTO

**NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
OS IMPACTOS DA NORMA NA GESTÃO PÚBLICA**

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Nota

Orientador: Profa. M.a. Gabriela Pugliesi Furtado Calaça

Nota

Examinador Convidado: Prof. Titulação e Nome Completo

Não há lugar para a sabedoria onde não há paciência.

- Santo Agostinho

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
INTRODUÇÃO.....	7
1.0 - O INSTITUTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	7
1.1 - A ORIGEM DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	7
1.2 - A ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO PELA LEI N. 14.230/2021.....	9
1.3 - A NOVA TIPIFICAÇÃO DA IMPROBIDADE.....	10
2.0 - DAS MUDANÇAS PARA O ADMINISTRADOR PÚBLICO.....	12
2.1 - A EXIGÊNCIA DO DOLO E EXCLUSÃO DA CULPA COMO ELEMENTO SUBJETIVO.....	12
2.2 - O ROL TAXATIVO DO ART. 11.....	14
2.3 - O AFASTAMENTO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE NO INSTITUTO DA IMPROBIDADE PÓS-REFORMA NOS TERMOS DA LEI N. 14.230/2021.....	15
3.0 - ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DA IMPUNIDADE.....	18
3.1 - NOVAS REGRAS DE PRESCRIÇÃO.....	18
3.2 - MUDANÇA NAS SANÇÕES.....	22
3.3 - AMPLIAÇÃO DO SENTIDO AGENTES PÚBLICOS.....	23
3.4 - PREVISÃO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.....	25
CONCLUSÃO.....	26
REFERÊNCIAS.....	27

NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: OS IMPACTOS DA NORMA NA GESTÃO PÚBLICA

Ítalo Estrela Porto

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar o impacto da nova redação da Lei de Improbidade Administrativa sob a ótica do gestor público, dado que a antiga redação foi alvo de grandes polêmicas e causava uma insegurança aos administradores públicos. O trabalho examinou o histórico da Improbidade Administrativa, desde suas origens até as emendas recentes, a fim de avaliar se a nova redação trouxe maior segurança jurídica para os gestores públicos. Além disso, visou identificar se a reforma deixou lacunas que poderiam resultar em impunidade ou se contribuiu para o aprimoramento da gestão pública. A análise considera o contexto legal, jurisprudência e suas implicações na administração pública brasileira.

Palavras-chave: improbidade administrativa, administração pública, impunidade, segurança jurídica

INTRODUÇÃO

Por muito tempo, o instituto da Improbidade Administrativa vem sendo alvo de muitas controvérsias, justamente pelo seu mau uso e a abertura que sua antiga redação dava para o instituto desviar de sua finalidade. Isso acarretava litígios desnecessários, muitas vezes eternos, e divergências jurisprudenciais. Com a nova redação se visou sanar esses problemas, destinando finalidades delimitadas para a improbidade administrativa.

Portanto, cabe a análise da perspectiva do gestor público, para entender se essa nova redação trouxe uma segurança jurídica maior para esse sujeito, e diminuiu o mau uso do instituto, muitas vezes usado em perseguições políticas. Ademais, cabe também a observação se como efeito colateral, a nova redação deixou lacunas para a impunidade de agentes ímprobos, que agora podem ficar impunes devido a essas alterações.

1.0 - O INSTITUTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1.1 - A ORIGEM DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Para o entendimento do instituto da improbidade administrativa, é preciso regredir a origem da própria palavra, como bem explica Marçal Justen Filho(2021) a probidade tem sua etimologia do latim *probitate*, e significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente a honradez, honestidade e integridade, já o prefixo “im” é qualificado como negação ou privação, analogamente temos a improbidade como algo privado de honra, honestidade ou integridade, em face da administração pública.

Em 451 a.C., era possível identificar na República Romana inclusive na Lei das Doze Tábuas cláusulas de punição a agentes corruptos do Estado, segundo Nelson Hungria (1983, p. 365): “*Si judex aut arbiter jure datur ob rem judicandam pecuniam acceperit capite luito*” (Se um juiz ou árbitro recebeu dinheiro é decapitado), já sendo demonstrado sanções para aqueles que se enriqueciam subvertendo a moral do serviço público.

Avançando ao Brasil, nas ordenações Filipinas, no berço da legislação brasileira, como demonstrado por Cândido Mendes de Almeida (1870), já era possível identificar penas impostas aos Oficiais de Justiça ou da Fazenda que praticassem atos corruptos, sendo-lhes imposta a pena de perda do ofício e a obrigação de pagar até vinte vezes mais do que o recebido ilicitamente. A relação colonial era marcada pelo elo do Monarca com o Administrador aqui presente em Capitânicas, podendo estar sujeito constantemente a desvios comportamentais, atitudes corruptas e interesses diversos da administração pública, caminhando para interesses privados, divergindo dos princípios éticos.

Adentrando ao regime republicano, a improbidade se fez presente em quase todas as Constituições, sendo a Carta de 1824 a única exceção. Em 1957 visando versar sobre o parágrafo 31 ° do art. 141 da Constituição de 1946, é sancionada a Lei nº 3.164, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, estabelecendo algumas diretrizes processuais e dando outras providências, mas não especificando o que seria classificado como ato ímprobo.

Em dezembro de 1958 foi promulgada a Lei nº 3.502, conhecida como Lei Bilac Pinto, que versava sobre os casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso de cargo, ou função, estabelecendo, inclusive, condutas em rol taxativo para o enquadramento. Esta norma veio somar a 3.164/1824, abarcando lacunas de definição não antes descritas, e com a Lei n.º 4.717 de 1965 se ampliou mais ainda, legitimando qualquer cidadão a propor ação popular para nulidade ou anulação de atos lesivos ao patrimônio público.

Durante o regime militar, o Ato Institucional n.º 5, trouxe uma nova perspectiva autoritária dos atos de improbidade administrativa, atribuindo ao Presidente poder para realizar confiscos de bens, daqueles que enriqueceram ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, seja direta ou indiretamente. Ademais, o Chefe de Governo poderia também suspender direitos políticos dos cidadãos e cassar mandatos sem controle judicial algum. Em 1978 foram revogados todos os Atos Institucionais, e por consequência todas suas respectivas regulamentações.

Na vigência Carta atual (1988) temos em seu Capítulo VII, as disposições acerca da administração pública, estabelecendo em seu §4º as punições cabíveis

em atos de improbidade administrativa. Posteriormente, a Lei n.º 8.429/92 — Lei de Improbidade Administrativa, sancionada pelo então Presidente Fernando Collor, trouxe especificidade ao parágrafo da Constituição, e revogou as Leis n.º 3.164/1957 e 3.502/1958.

1.2 - A ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO PELA LEI N. 14.230/2021.

Em 2021, após 29 anos de vigência da Lei de Improbidade, teve algumas alterações em sua redação, através da lei n.º 14.230/2021. Uma mudança substancial, com partes que merecem atenção, a mudança do rol exemplificativo para taxativo nas condutas no art 11, a obrigatoriedade do dolo para caracterização da improbidade, limitação ao Ministério Público como único órgão legitimado para proposição, novas nulidades, novos prazos prescricionais, entre outras mudanças que serão citadas em momento oportuno.

O conceito do que se tornou o Instituto de Improbidade Administrativa, sempre foi continuamente questionado e modificado em toda história, como bem explicou Renato Grilo e Benedito Gonçalves (2021), a existência de um Direito Administrativo Sancionador (DAS) acaba por atarantar com o próprio Direito Penal, que dividem sua fonte no *ius puniendi*. Entretanto, o DAS cuida de uma disciplina própria, sendo a expressão do poder punitivo estatal no âmbito administrativo, visando a responsabilização do servidor da administração pública em face da coletividade e os princípios e moralidades ali estabelecidos, tendo divergências e convergências com o Direito Penal. Portanto, esse paralelo entre as áreas é necessário, uma vez que o Direito Administrativo Sancionador foi expressamente incorporado pelo legislador nas ações que versam sobre a improbidade administrativa, e esta relação será de grande valia para analisar as consequências das mudanças apresentadas na redação da Lei.

A inclusão do princípio da moralidade na Constituição de 1988, em seu artigo 37, apresenta uma dinâmica de reencontro com a axiologia jurídica no nosso ordenamento, não se confundindo com o princípio da legalidade. A lesão à moralidade é apenas mais uma hipótese de improbidade administrativa, sendo um motivo e não meramente um agravante de um ato que fere a legalidade.

Observando o julgamento da ADI 6.421 o Ministro Gilmar Mendes do Supremo Tribunal Federal apresenta dados acerca das lesões a moralidade supramencionadas e como elas se situam na proporção com a forma mais gravosa da improbidade, com dano concreto ao erário. Expondo a pesquisa do Instituto Brasiliense de Direito Público, que apresentou na Confederação Nacional dos Municípios (CNM) um levantamento de 800 acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, entre 2005 e 2018, contra prefeitos, e menos de 10% das ações estão relacionadas a enriquecimento ilícito, e mais de 50% estão englobados na improbidade por ofensa a princípios da Administração Pública.

A nova redação da Lei nº 8.429/1992 apresenta aspectos que demonstram a intenção de coibir os excessos da própria legislação, o Estado Brasileiro pode estar apresentando um enfraquecimento devido à coação legislativa que existe da insegurança da redação anterior da Lei de Improbidade Administrativa. Entretanto, cabe uma análise mais profunda acerca dos reais impactos e como eles se comportam com a impunidade, uma vez que a pauta mais presente na discussão política gira em torno da impunidade de agentes do Estado.

1.3 - A NOVA TIPIFICAÇÃO DA IMPROBIDADE.

Portanto, a primeira mudança apresentada na nova redação abarcar em seu Art 01 § 1º *“Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.”*, classificando o dolo como elemento imprescindível para a qualificação da improbidade,

Esse dispositivo urge em um momento de adequação, é possível verificar em jurisprudências do STJ que já existia uma preocupação pelo elemento subjetivo: *“para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.”* AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 569.385 - SE (2014/0213199-1).

A verificação dos impactos deste dispositivo, tende a refletir na segurança jurídica tão almejada, e refletindo em uma pacificação de um entendimento já

anterior não especificado na redação. A Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro apresenta em seu Art. 22: *“Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”*.

Ademais, no parágrafo seguinte existe um ressaltado, onde o legislador apresenta a definição do dolo e destaca a insuficiência em caso de apenas a voluntariedade do agente. Art. 01 §2º *“Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”*.

Esta medida delimita mais ainda a própria definição do ato ímprobo na administração pública, a mera ilegalidade ou irregularidade não caracteriza o instituto, destituído de gravidade e de intenção o ato não poderá ser tipificado, como bem aborda Rafael Oliveira e Daniel Neves.

Outrossim, os Arts. 9 e 10 que implicam em atos que tem como consequência o enriquecimento ilícito e o prejuízo ao erário foram modificados para adequar a exclusividade da conduta dolosa, mantendo seu rol exemplificativo, para enquadramento da conduta nos respectivos *caput*.

Contudo, no Art. 11, encontramos mudanças mais substanciais, esta parte trata dos atos que violam os princípios da Administração Pública, além da inclusão da omissão dolosa, ele dispõe um rol taxativo, com condutas bem caracterizadas e restritas, ficando exclusivo para a caracterização de improbidade pelo Art. 11 apenas nos casos, que estiverem enquadrados especificamente nos incisos do dispositivo.

Como supramencionado, a maioria dos processos de improbidade se enquadram no Art.11, e sua antiga redação com rol exemplificativo gerava dissensão entre os tribunais, o administrador estava sujeito a questões interpretativas. Essa especificação abarca o devido respeito ao Princípio da Legalidade, um rol taxativo apresenta mais clareza e objetividade.

O Direito Administrativo Sancionador passa a poder cumprir seu carácter punitivo dando a devida importância aos princípios que regem o Direito Sancionador,

visando a segurança do rito contra a própria máquina estatal, semelhante ao processo penal. Em casos onde o Estado tem o poder punitivo, as tipificações, e o processo precisam ser claros e objetivos, para justamente moderar tamanho poder.

2.0 - DAS MUDANÇAS PARA O ADMINISTRADOR PÚBLICO.

2.1 - A EXIGÊNCIA DO DOLO E EXCLUSÃO DA CULPA COMO ELEMENTO SUBJETIVO.

Como já elencado anteriormente, a reforma da redação da Lei de Improbidade administrativa trouxe uma pacificação da distinção que era necessária entre os conceitos de improbidade, ilegalidade e imoralidade, por mais que sejam conceitos que podem intercambiar em situações práticas, não estão necessariamente atrelados mutuamente. A improbidade é um conceito muito mais nichado que os outros dois, e sua especificidade deve ser respeitada no ordenamento.

Entendendo a complexidade da improbidade é necessário análise do elemento objetivo e o elemento subjetivo em conjunto, não podendo considerar apenas o sentido material do ato. Quando nós entramos no sentido de Direito Administrativo Sancionador, sendo a natureza jurídica da LIA, precisamos estar atentos ao vínculo entre o resultado objetivo da ação e o elemento subjetivo que conduziu a tomada dessa ação.

No ordenamento jurídico brasileiro, seria descabido analisar, no âmbito dos ramos do direito que existem sanções, apenas a tese de objetividade da culpabilidade, e não seria diferente no instituto da improbidade administrativa. Quando se fala de improbidade se refere em um ato, uma conduta que tenha caráter reprovável, desonesto, desprovido de integridade, portanto a análise do tipo subjetivo se faz imprescindível para o enquadramento de uma ação como ímproba, e não apenas a atribuição do resultado material.

Devido a esse conceito, o art.1º, §1º dá nova redação vem abarcar o dolo como elemento subjetivo essencial para a caracterização de um ato de improbidade administrativa, portanto, com a extinção da modalidade culposa, atos

fundamentados como imperícia, negligência ou imprudência não estarão mais englobados.

“§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.”

Um importante ressaltado é que tal delimitação não necessariamente implica em condescendência com condutas intransigentes e danosas ao patrimônio público, uma vez delimitada a diferença entre ilicitude e improbidade, todo e qualquer ato ilícito que acarretar dano ao patrimônio público estão sujeitas a sanções nas esferas cível, administrativa e até com tipificação penal. Entretanto, a improbidade como instituto especial se reserva apenas a atos dolosos.

Essa mudança acaba por trazer reflexos diretos a gestão pública, a partir da década de 2010, houve um movimento doutrinário que trouxe críticas ao poder punitivo dos órgãos de controle da administração pública, demonstrando que um poder com tal amplitude poderia estar prejudicando o bom funcionamento da máquina pública, por intimidar e coagir os gestores criando uma paralisação nas tomadas de decisões, popularmente chamado de “apagão das canetas” como bem abordado pelo Doutrinador Fernando Vernalha Guimarães:

O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. Ele não quer mais correr riscos. Desde a edição da Constituição de 88, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta [...].(GUIMARÃES, 2020)

Com o avanço do ordenamento jurídico, a publicação da LEI N. 13.655 (Nova LINDB), trouxe uma exigência de comprovação de dolo ou erro grosseiro para responsabilização de agentes públicos, já evidenciando a importância do elemento subjetivo. No ano seguinte, a Lei de Abuso de Autoridade, em contraste com os excessos da Operação Lava Jato, bem evidenciada na mídia, veio de encontro na tendência de maior controle dos órgãos reguladores. Da mesma forma, a nova Lei de Licitações, seguindo a mesma corrente doutrinária, veio trazendo mais celeridade, inovação e transparência para as contratações públicas.

Todos esses fatores, contribuíram para que a exigência do dolo fosse um pilar fundamental na nova redação da Lei de Improbidade administrativa, tendo um papel, além de delimitação específica, do instituto da improbidade, como também figurando um papel de melhoria da máquina pública, visando dar maior segurança ao gestor na hora de sua tomada de decisão e aumentar a eficiência da administração.

2.2 - O ROL TAXATIVO DO ART. 11.

Das grandes mudanças apresentadas, a mudança de um rol exemplificativo do art.11 para um rol taxativo foi uma das que mais trouxe debates acerca do tema, como elucidou Marçal Justen Filho (2021). Os atos elencados no artigo, fazem referência a condutas que atentam contra os princípios da administração pública, entretanto o artigo era um desafio hermenêutico para aquele que fosse interpretá-lo, diante de um rol taxativo as condutas elencadas tinham possibilidade de expansão para entendimentos diversos sem nenhum tipo de delimitação mais específica, gerando inconsistências e interpretações diversas e não pacificadas.

Ao se falar de princípios, é necessário entender que dentro no ordenamento jurídico existe uma diferenciação clara entre eles e as regras, regras são normas que englobam uma situação de fato com uma descrição abstrata atribuída a ela, seja uma obrigação, uma faculdade ou uma proibição, tendo um desenho claro de sua aplicação e a conduta a qual deseja ser incidida. Diferentemente dos princípios, que já apresentam um aspecto generalizado, sem ter um fato para sua incidência de maneira específica, são norteadores, e visam tutelar valores.

Recorrentemente, os princípios entram em conflito entre si, justamente por sua incidência concomitante, como na Administração Pública, o conflito entre os princípios da legalidade e da eficiência, abrindo uma margem paradoxal, onde a violação de um, implica na obediência do outro. Ademais, uma condenação ampla puramente baseada em princípios em tese tornaria a legislação infraconstitucional obsoleta, uma vez que a regulação específica não foi feita, além da observância dos direitos fundamentais da Constituição Federal no art. 5º, incisos II e XXXIX:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

Por este motivo os princípios não podem ser utilizados como regras, é necessária uma delimitação clara ao se falar em uma propositura do legislador em tipificar infrações que atacam princípios. A antiga redação fora editada trazendo exatamente essas margens para a especificação das condutas que seriam englobadas na infração. Dessa forma, a mudança do rol, de exemplificativo para taxativo, desconfigura a improbidade como violação de qualquer princípio da administração pública, e sim engloba as condutas descritas no rol de maneira objetiva e delimitada, exigindo inclusive no §4º uma lesividade relevante,

Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

resolvendo a dificuldade hermenêutica e trazendo maior segurança jurídica ao sujeito ativo.

2.3 - O AFASTAMENTO DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE* NO INSTITUTO DA IMPROBIDADE PÓS-REFORMA NOS TERMOS DA LEI N. 14.230/2021.

O princípio *in dubio pro societate*, tem suas origens no direito penal, sendo comumente apreciado em dois momentos do rito do ramo, no recebimento da inicial e na pronúncia para procedimento do juri, para em caso de alguma dúvida, deve-se optar pela continuidade do processo, em benefício da sociedade para o esclarecimento dos fatos imputados. Ademais, cabe destacar a antítese ao *in dubio pro reo*, princípio basilar do direito penal, findado na presunção de inocência, já garantido no art. 5º, LVII, de nossa carta magna, “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;.”

. Em suma, em caso de dúvidas dá-se a continuidade do processo, mas com o dever de tratamento do réu com a presunção de inocência. Esse contraste acaba trazendo fortes críticas, ao princípio já no direito penal, e com a importação para o direito administrativo sancionador, as críticas o acompanharam, como já bem especificou o Supremo Tribunal Federal, em 2019, por sua 2ª Turma, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.067.392/CE com o Ministro Gilmar Mendes na relatoria: *“Inadmissibilidade in dubio pro societate: além de não possuir amparo normativo, tal preceito ocasiona equívocos e desfoca o critério sobre o standard probatório necessário para a pronúncia [..].”*

O STJ teve em 2009 seu primeiro entendimento da incidência do *in dubio pro societate*, com a finalidade de recebimento da inicial em um processo de improbidade administrativa no Recurso Especial n. 1.108.010/SC:

1. De acordo com a orientação jurisprudencial deste Sodalício, existindo meros indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, fundamentadamente, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92, vale o princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público. Precedentes.

Desde então a decisão teve efeito difusor, ampliando este entendimento para legitimar o recebimento de iniciais, muitas vezes sem provas o suficiente.

De maneira muito comum o princípio foi aplicado em casos de improbidade administrativa, e a problemática se observa nos danos causados já pela instauração do processo em face do administrador. Muito antes do trânsito e julgado, o réu é condenado dentro da mídia, e socialmente já vê sofrendo sanções, sanções essas que podem ser amplamente utilizadas em perseguições políticas, como bem explicou o senador Weverton Rocha Marques de Sousa na Agência Senado:

— Às vezes na procuradoria [do município] nem sequer há um concursado. O advogado da campanha virava o procurador e enchia o ex-gestor de ações de improbidade para simplesmente macular ou tentar encurtar a carreira do adversário. Nós temos que fazer essa justiça aos gestores porque podemos aqui elencar dezenas de casos que nos chegaram e que nos deixam confortáveis em dizer que a legislação precisa, sim, ser melhorada. Fonte: Agência Senado”

Com a nova redação da lei, temos que um afastamento abstrato do uso do *in dubio pro societate*, devido à natureza nova agregada ao texto e ao rito processual. A reforma trouxe um fortalecimento das garantias constitucionais da ordem individual, principalmente pela inserção no art. 1, § 4º, com a aplicação dos princípios do Direito Administrativo sancionador:

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

Ademais, mudanças em terminologias também foram de suma importância para a garantia dos direitos fundamentais dos réus em ações de improbidade, a redação antiga trouxe termos como “indícios suficientes” e “devida forma da inicial”, deixando muito amplo quais eram as delimitações para os indícios que serão apresentados para a admissão da inicial, vejamos o art. 17, §6º da antiga redação:

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos [arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil](#).

Entretanto, com a nova redação, tivemos uma maior segurança processual, e uma delimitação mais clara, com critérios bem descritos como individualização de conduta e o enquadramento das modalidades abordadas nos artigos 9º, 10 e 11.

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

§ 6º A petição inicial observará o seguinte: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos [arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015](#) (Código de Processo Civil). [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Não restando espaço mais para o uso do controverso princípio, de maneira indiscriminada para a continuidade do processo, sendo que seu prosseguimento estará atrelado à adequação do rito de admissibilidade, ora amplo, agora bem especificado. Cabe ressaltar que não se excluiu completamente o princípio, mas sim o seu uso controverso, como bem explica Marçal Justen Filho (pág 270, 2022) :

Na ação de improbidade, o postulado do "*in dubio pro societate*" somente pode ser aplicado se houver respeito às garantias constitucionais reconhecidas ao acusado. No momento da instauração do processo, ainda não existe a constituição completa e perfeita das provas. É necessário que os fatos sejam típicos e que haja provas para gerar um mínimo de credibilidade para a acusação.

A dúvida, que pode ser resolvida em favor da instauração do processo, é aquela decorrente de indícios sérios e consistentes, fundados em evidências satisfatórias quanto à existência e à autoria de conduta ímproba subsumível às hipóteses previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei. Ou seja, deve haver prova suficiente para respaldar a acusação. Não se aplica o "*in dubio pro societate*" quando não existirem provas ou quando forem destituídas de credibilidade mínima.

Portanto, essas mudanças elencadas deixa ao juízo a função de verificar os requisitos mínimos para a continuidade da demanda, atribuindo proporcionalidade entre a rigidez da proposição e o impacto causado pela instauração de uma ação de improbidade administrativa, reduzindo assim possíveis lacunas de excessos, ou perseguições de cunho político que se utilizavam do instituto como ferramenta para tal.

3.0 - ANÁLISE SOBRE A ÓTICA DA IMPUNIDADE.

3.1 - NOVAS REGRAS DE PRESCRIÇÃO.

No tocante a prescrição, é necessária a análise das mudanças abarcadas na nova redação da lei, principalmente em seu capítulo VII no artigo 23. Na antiga redação o prazo prescricional era definido em 5 anos em dois casos, do término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, ou da data

da apresentação à administração pública de prestação de contas pelas entidades. Sendo que o terceiro caso especificava o prazo determinado por lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão nos casos de cargos efetivos ou emprego.

Dentro da nova redação o prazo prescricional fora fixado em 8 anos, tendo sua contagem iniciada da ocorrência do fato, ou em caso de infração permanente, da data que cessou a permanência. Além disso, o artigo 23 ganhou 8 parágrafos especificando diversas outras medidas para lidar com o trâmite processual antes não especificado.

Primeiramente, foi colocada a suspensão do prazo por até 180 dias, a contar da instauração de inquérito civil ou processo administrativo, recomeçando assim que concluídos ou no final do prazo, voltando à contagem normal. Importante observar que o legislador não impôs um prazo para finalização dos procedimentos investigatórios, ele apenas deu um prazo de suspensão, visando auxiliar a apuração dos fatos, mas nada impede dos procedimentos continuarem após os 180 dias, apenas o prazo voltará a correr, como já bem especificou Marçal Justen Filho (2021): “Trata-se de mais um incentivo à realização do inquérito, eis que permite um prazo mais dilatado para o desenvolvimento da atividade sancionatória.”

O prazo específico para o inquérito civil para apuração de ato de improbidade vem elencado no §2º, estabelecendo um prazo de 365 dias, podendo ser prorrogável por igual período por uma única vez, sendo necessário uma um ato justificando tal prorrogação. No §3º o legislador estabelece uma obrigatoriedade, finalizado o prazo do inquérito a ação deverá ser proposta em até 30 dias, entretanto verifica-se que esse prazo é meramente administrativo, não tendo natureza peremptória, visando que a legislação perderia o sentido prático, pois a instauração de inquérito poderia ocasionar em um prazo prescricional menor que o estabelecido no *caput* do artigo (oito anos).

Seguindo as inovações, o §4º abarca 5 casos de interrupção de prazo na prescrição:

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

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; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Seguindo ao §5º, nos deparamos com a prescrição intercorrente, uma vez interrompido o prazo, concomitantemente se inicia um novo prazo de 4 anos, sendo a metade do estabelecido pelo *caput*. Outro ponto a se notar é a multiplicidade de causas interruptivas, por exemplo, uma vez ajuizada a ação a prescrição é interrompida e começa a contar 4 anos a partir daquele marco, entretanto assim que for publicada a sentença condenatória, o prazo se interrompe novamente e começa novamente a contagem por mais 4 anos. Nos inciso do §4º percebe-se uma intercorrência em uma pluralidade de instâncias de julgamento.

Contudo, verifica-se que não existe interrupção para decisões que extinguem ou confirmem a extinção do processo sem uma condenação do réu, o que trouxe a tona um debate, uma possível lacuna de impunidade, uma vez que, uma sentença absolutória em primeiro grau, iria temporalmente impossibilitar o prosseguimento do processo até o STJ ou o STF, principalmente se em segundo grau a decisão ou acórdão não desconstituir a decisão de primeiro grau.

Contudo, o histórico das ações de improbidade demonstram processos quase que infinitos, não sendo muito incomum o falecimento do sujeito antes da finalização do processo, sendo muito custoso tanto para o Estado quanto para o réu nesse período. As mudanças na prescrição são um incentivo à conclusão do processo em um período razoável de tempo, seria proselitismo alegar que as novas regras de prescrição trazem uma impunidade maior simplesmente por exigir uma celeridade processual, direito fundamental garantido pela constituição no artigo 5º:

“LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide ADIN 3392)”

Ademais, quando se fala de prejuízo ao patrimônio público, o art. 37, §5º da Constituição Federal, coloca ações cíveis de ressarcimento ao erário como imprescritíveis: “§ 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.”. A matéria também foi pacificada no STF, tendo o reconhecimento de imprescritibilidade de danos decorrentes de atos de improbidade no julgado a seguir:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO.
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, S 5º, DA CONSTITUIÇÃO.

1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais.

2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB).

3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º,

CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente.

4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, S

5º, CREB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis.

5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento” (STE, RE 852.475/SP, rel. para o acórdão Min. Edson Fachin, j.em 8.8.2018, DJe de 13.8.2018).

3.2 - MUDANÇA NAS SANÇÕES.

As sanções por improbidade administrativa são diferenciadas, uma vez que engloba diversas naturezas para gerar as sanções, sendo administrativas, cíveis, penais e até políticas. Atentos a isso vemos uma pluralidade das dimensões da ilicitude, e não temos a vedação *bis in idem*, para punições diversas em ramos distintos do direito, como bem especificado no artigo 12 *caput*.

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: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

As mudanças nas penalidades abordaram os três artigos tipificadores, 9º, 10 e 11. Iniciando pelo artigo 9º, tendo mudanças tanto de majoração quanto de diminuição, na redação anterior admitia-se multa civil de até três vezes do acréscimo patrimonial, e na nova redação foi limitado ao valor do acréscimo patrimonial. Entretanto, já na esfera de suspensão dos direitos políticos, enquanto na antiga limitava entre 8 a 10 anos, a nova redação trouxe apenas um valor máximo maior de 14 anos, dando margem para ser maior que 10 anos e menor que 8. Ademais, a proibição de contratação com o poder público e benefícios foi do limite de 10 anos para 14 anos.

No artigo 10, o limite da multa civil era duas vezes o valor do dano, foi reduzido para o valor do dano. A suspensão de direitos políticos também saiu de 5 a 8 anos, para um limite máximo apenas de 12 anos, sem um valor mínimo, além de proibições de contratar e benefícios saírem de 5 anos para 12 anos.

No artigo 11, tivemos as mudanças mais significativas das penalidades, começando pela retirada das penalidades de perdas de função pública e de suspensão de direitos políticos, a multa civil teve uma redução de limite de 100 vezes o valor da remuneração do agente para 24 vezes, e o limite de impedimento de contratar com o poder público e benefícios, alterado de 3 anos para 4 anos.

Dessas mudanças em primeira análise pode aparentar um relaxamento das penalidades, ou ao menos a possibilidade dele. Entretanto, esse aumento das margens para dosimetria das punições surgem de uma necessidade para existir proporcionalidade da punição, como já bem suscitado pelo Ministro Gilmar Mendes em sua decisão monocrática na Medida Cautelar na ADI 6.678/DF:

Neste ponto, convém salientar que a circunstância de o magistrado poder valorar as penalidades e inclusive deixar de suspender os direitos políticos não devolve a norma impugnada a patamar compatível com a Constituição Federal.

Isso porque a análise desta ação direta circunscreve-se ao exame do exercício, pelo Poder Legislativo, do dever de conformação de postulado constitucional. Noutros termos, a questão é colocada em abstrato e tendo em vista dever de gradação que o Constituinte impôs ao legislador, e não ao magistrado.

De fato, o juiz pode – a bem da verdade, deve -, no caso concreto, corrigir eventuais excessos do legislador e aplicar penalidade proporcional à gravidade do ato, mas não cabe à jurisdição constitucional adotar essa particularidade como premissa da análise da compatibilidade de ato normativo com a Constituição Federal.

Repito: cabe ao legislador prover parâmetros seguros e proporcionais à aplicação da sanção de suspensão de direitos políticos a cidadãos que praticaram atos de improbidade, tarefa da qual não se desincumbiu a contento na elaboração dos preceitos legais em tela. (STF, ADI 6.678 MC/DF, Plenário, rel. Min Gilmar Mendes, decisão monocrática)

Desta forma, podemos analisar que tais mudanças permitiram maior precisão no momento de dosar as penas, seja para majorar ou diminuir, respeitando o princípio da proporcionalidade. Ademais, sempre é importante salientar que o instituto de improbidade é um instituto especializado, e não causa prejuízo a qualquer outra ação em ramos distintos do direito.

3.3 - AMPLIAÇÃO DO SENTIDO AGENTES PÚBLICOS.

Vem sendo notório a participação de empresas e entes privados, muitas vezes como protagonistas de escândalos de corrupção envolvendo a máquina pública, e por mais que a definição de funcionário público por extensão já vem escrita em diversos lugares, como no artigo 327 do Código Penal, a lei de improbidade trouxe em sua nova redação uma ampliação do conceito de agente público. A delimitação veio consoante as jurisprudências que foram sendo criadas no

juízo dos processos de improbidade administrativa, mas essa formalização na lei além de trazer uma transparência maior, e pacificar as orientações, vem dar segurança jurídica também aos polos do processo.

As mudanças estão localizadas já no artigo, 1.º, §6ª da lei,

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

E vão se estendendo no artigo 2º, principalmente no parágrafo único incluído com a nova redação,

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Quando se vai a fundo na terminologia da função pública, estamos falando de atribuição de responsabilidade do agente com relação ao interesse público, portanto, nada mais justo que atribuir qualidade extensiva aos agentes privados que celebram convênio, cooperação ou quaisquer outros tipos de contratos, ou acordos entre a esfera público e privada, pois estes também estão imbuídos de dever de um agente público.

Portanto, essa ampliação vem com não só uma utilidade de dar maior segurança jurídica por normatizar algo que já foi controverso na jurisprudência, como também inibir a malversação do patrimônio público, por parte de entes privados, que por algum motivo tiveram esse acesso, sendo um ponto de diminuição de impunidade por consequência.

3.4 - PREVISÃO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL.

O Acordo de não persecução civil veio como uma solução por meio de concessões recíprocas pelas partes visando o término ou a prevenção de um litígio, que sempre tem resultado circundando de incerteza além de sua morosidade. O polo ativo visa uma diminuição de pena e por consequência acelera o processo já ressarcido o que é preciso e pagando sua pena.

A controvérsia chega a desvirtuação dos parâmetros de segurança originais, na nova redação o Ministério Público tinha competência exclusiva para entrar com as ações de improbidade administrativa e por consequência também teria competência para celebrar acordos de não persecução civil, dando maior segurança quanto a impessoalidade e interesses políticos que poderiam se misturar com o sentido original do processo.

Entretanto, houve a ADI 7042 e 7043, onde fora questionado essa competência exclusiva do MP, ações essas julgadas parcialmente e restabeleceram a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e também a celebração de acordos de não persecução civil.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) 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; (b) 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; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021; e, em consequência, declarou a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021. Tudo nos termos do voto ora reajustado do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, nos termos de seus votos. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.8.2022. Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Tal alteração dada pelas ADI 's, podem alterar o objetivo inicial do acordo, tendo em vista que por mais que fosse necessária audiência com a entidade lesada, a sua concordância com o acordo não era necessária para prosseguimento deste. Entretanto, não se observa uma lacuna de impunidade a priori devido a diversos outros dispositivos balizadores de controle e requisitos que se tem observado para conclusão do acordo, apenas as aplicações práticas poderão realmente responder às reais consequências.

Mas quando se fala no uso do instituto de improbidade para interesses políticos e até perseguições, as alterações dadas pela decisão do Supremo, podem ser uma lacuna de continuidade do uso do instituto para tais fins, inclusive no acordo de não persecução civil.

CONCLUSÃO

Nesse sentido, pode-se perceber que a inovação da redação trouxe soluções eficazes para o mau uso do instituto, com a devida delimitação, e especificidade que a improbidade pede. Tais soluções terminam por trazer mais segurança ao gestor público, dando maior liberdade para ele exercer suas funções sem que sofra retaliações pelo seu mero erro, sem impacto efetivo à administração.

Observou-se também que não houve espaços abertos para impunidade, sendo que a improbidade administrativa é um instituto nichado e especial, destinado a condutas específicas. Existem diversos outros mecanismos para situações mais genéricas, que podem fazer esse controle adequadamente, restando a improbidade cumprir exclusivamente seu papel.

Claramente só o tempo poderá constatar o real impacto da nova redação nos casos práticos, entretanto, como foi apresentado o trabalho, as formulações e justificativas jurídicas para as mudanças são cabíveis e bem embasadas e tendem a nortear o instituto pelo caminho e uso correto,

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Agência Câmara de Notícias. Projeto resultou do trabalho de uma comissão de juristas criada pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia, e coordenada pelo ministro Mauro Campbell, do STJ Compartilhe Versão para impressão . Brasília: Agência Câmara de Notícias, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/547581-proposta-atualiza-a-lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

AGÊNCIA SENADO. senado.leg. [S.l.]. Senado Federal , 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/29/senado-aprova-projeto-de-nova-lei-de-improbidade-que-volta-a-camara>. Acesso em: 26 set. 2022.

AGÊNCIA SENADO. Senado Noticias. Senado aprova projeto de nova lei de improbidade, que volta à Câmara Fonte: Agência Senado. Brasília: Agência Senado, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/29/senado-aprova-projeto-de-nova-lei-de-improbidade-que-volta-a-camara>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BARCELOS, Guilherme. A Nova Lei de Improbidade e a Doutrina Teori". In: Revista Consultor Jurídico . Consultor Jurídico . [S.l.]. 5 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-05/guilherme-barcelos-lia-doutrina-teori>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRAGA, Vicente Martins Prata. A improbidade administrativa e o enfraquecimento do Estado Brasileiro: O país precisa de profissionais com autonomia, conhecimento e liberdade para caminhar rumo ao desenvolvimento

social e econômico que merecemos. In: Migalhas. Migalhas . [S.l.]. 30 ago. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/350786/a-improbidade-administrativa-e-o-enfraquecimento-do-estado-brasileiro>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. ATO INSTITUCIONAL nº 5, DE 13 DE DEZEMBRO DE 1968.. Vide EMC nº 11, de 1978. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências.. **Diário Oficial da União** . Brasília , 13 dez. 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL**: Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.. 1. ed. Rio de Janeiro: 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**: A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contêm.. 1. ed. Rio de Janeiro : 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 8429, 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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Presidência da República : Casa Civil . Rio de Janeiro , 2 abr. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. LEI nº 3.164, DE 1º DE JUNHO DE 1957.. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências..**Diário Oficial da União** . Rio de Janeiro , 1 jun. 1957. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm#:~:text=O%20Presidente%20da%20Rep%C3%ABlica%2C&text=1%C2%BA%20S%C3%A3o%20sujeitos%20a%20sequestro,em%20que%20tenha%20aqu%C3%AAle%20incorrido.. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. LEI nº 3.502, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1958.. Texto para impressão Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função.. **Diário Oficial da União** . Rio de Janeiro , 21 dez. 1958. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Plenário). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6421/DF. Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESPONSABILIDADE CIVIL E ADMINISTRATIVA DE AGENTES PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS À PANDEMIA DE COVID-19. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 966/2020. DEFERIMENTO PARCIAL DA CAUTELAR. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relatora: Min. Roberto Barroso, 21/05/2020. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.421 DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754359227>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 2. ed. Salvador-Bahia : Editora JusPodivm, 2015.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal. In: Consultor Jurídico . Opinião. [S.l.]. 9 dez. 2021. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal#:~:text=O%20Direito%20Administrativo%20Sancionador%20\(DAS,ou%20administrado%22%20%5B1%5D..](https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal#:~:text=O%20Direito%20Administrativo%20Sancionador%20(DAS,ou%20administrado%22%20%5B1%5D..) Acesso em: 26 jun. 2023.

GONÇALVES, B.; GRILO, R. C. G. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO REGIME DEMOCRÁTICO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.636. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 25 set. 2023.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 01 set. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 31. ago.2023.

HUNGRIA, Nélon. Comentários ao Código Penal, vol. I, tomo II, 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1983. Vol. IX, Rio de Janeiro: Revista Forense, 1955.

JUSTEN FILHO, M. **REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: COMPARADA E COMENTADA** . 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

KRUSSEWSKI, Cristina. Direito Administrativo Sancionador: apontamentos gerais sobre as infrações administrativas e alguns aspectos de sua relação com o Direito Penal. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/24039/Versao%20Digital%20Dirce%20Posbanca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 20/09/23.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 8. ed São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 8-1232.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. O Tema 1.199 de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. In: Revista Consultor Jurídico . Consultor Jurídico . [S.l.]. 25 fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-25/improbidade-debate-tema-1199-repercussao-geral-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 20 set. 2022.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. A nova Lei de Improbidade Administrativa e os processos em curso. In: Consultor Jurídico . Processo Novo . [S.l.]. 24 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-24/processo-lei-improbidade-administrativa-processos-curso>. Acesso em: 26 jun. 2023.

NÓBREGA, Guilherme Pupe da; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. A reforma da Lei de Improbidade já sopra seus ares. In: Consultor Jurídico .

Improbidade em Debate . [S.l.]. 8 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-08/improbidade-debate-reforma-lei-improbidade-sopra-ares>. Acesso em: 26 jun. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo . 30. ed. Rio de Janeiro : Editora Forense, 2017.

PETRELLUZZI, Por Marco Vinício; JR, Dyrceu Aguiar Dias Cintra. Considerações sobre o projeto que altera a Lei de Improbidade Administrativa. In: Revista Consultor Jurídico . Consultor Jurídico . [S.l.]. 13 ago. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-13/opiniao-consideracoes-projeto-lei-altera-lia>. Acesso em: 21 set. 2022.

PORTUGAL., Almeida, Candido Mendes de, 1818-1881 | Brasil, (org.). **Ordenações e leis do Reino de Portugal..** Rio de Janeiro - RJ: Typ. do Instituto Philomathico, 1870. *E-book* (1487p.) (Legislação brasileira e portuguesa ordenando a execução das Ordenações Philippinas -- Primeiro livro das Ordenações -- Additamentos -- Segundo livro das Ordenações -- Additamentos -- Terceiro livro das Ordenações -- Additamentos -- Quarto livro das Ordenações -- Additamentos -- Quinto livro das Ordenações --Additamentos.). P&B. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733>. Acesso em: 20 set. 2023.

RODRIGUES JÚNIOR, José Gutemberg de Sousa; ARAÚJO, Clara Skarlleth Lopes de. Lei de Improbidade, dolo específico e a (nova) carga da prova. In: Consultor Jurídico . Consultor Jurídico . [S.l.]. 10 nov. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-nov-10/opiniao-lei-improbidade-dolo-especifico-carga-prova#_ftn2. Acesso em: 26 jun. 2023.

