



Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado

OAB/MG 147.851

E-mail: jarbassilveira.adv@gmail.com



CONTROLE EXTERNO MUNICIPAL E IMPROBIDADE: FERRAMENTAS LEGISLATIVAS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS



Ferramentas de fiscalização parlamentar aplicadas à integridade pública municipal;
Análise jurídico-prática da Lei de Integridade Administrativa (Lei nº 8.429/1992 e alterações);

Consequências jurídicas da conduta ímproba no exercício da função pública;

Ilícitos por enriquecimento indevido: tipificação e repercussões jurídicas – art. 9º;

Danos ao erário e má gestão pública: configurações e responsabilidades – art. 10;

Violação aos princípios da administração pública: sanções e parâmetros legais – art. 11;

Mecanismos legislativos para acompanhamento da renda e patrimônio de agentes públicos;

Formas pré-judiciais de apuração e intervenção em condutas suspeitas;

Aplicação estratégica do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) no âmbito municipal;

Adoção de medidas provisórias e restrições patrimoniais para garantia da probidade;

Etapas do processo judicial de responsabilização por improbidade administrativa;

Reenquadramento da ação de improbidade como ação civil pública: quando e como ocorre;

Autonomia e intersecção entre esferas civil, administrativa e penal: reflexões práticas;



APRESENTAÇÃO

- O Poder Legislativo municipal, composto pelos vereadores eleitos para representar os interesses da coletividade, possui entre suas funções primordiais a atividade de fiscalização dos atos do Poder Executivo. Essa atribuição encontra amparo direto na Constituição Federal, notadamente nos **arts. 31, 70 e 74**, que consagram a responsabilidade do Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública, com foco na legalidade, legitimidade, economicidade e moralidade dos atos praticados pelos agentes públicos municipais.



- O combate à improbidade administrativa — conjunto de condutas que afrontam os princípios da administração pública ou causam dano ao erário — constitui tema central da atuação fiscalizatória do Legislativo. A **Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)**, especialmente após a reforma promovida pela **Lei nº 14.230/2021**, fortaleceu os mecanismos de responsabilização de agentes públicos, ao mesmo tempo em que exige dos órgãos de controle maior tecnicidade e atuação preventiva, papel que recai também sobre os parlamentos municipais.



INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS À DISPOSIÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

1. Requerimentos de Informação (art. 50, §2º, da CF/88)

- Permitem ao vereador ou à Câmara solicitar documentos, dados e esclarecimentos sobre a administração pública, incluindo contratos, licitações, folha de pagamento, nomeações, exonerações e demais atos de gestão. O não atendimento pode caracterizar infração político-administrativa.

2. Convocações e Convites para Prestação de Esclarecimentos

- A Câmara pode convocar secretários, dirigentes de autarquias e fundações ou outros agentes públicos municipais para prestar informações sobre atos da administração, inclusive em sessões públicas.



3. Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI)

- Instrumento com poderes próprios de investigação que permite à Câmara apurar suspeitas de irregularidades. As conclusões podem ser remetidas ao Ministério Público, Tribunal de Contas ou demais órgãos competentes, nos termos do art. 58, §3º da Constituição Federal.

4. Representações ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas

Diante de indícios de enriquecimento ilícito, violação aos princípios administrativos ou dano ao erário, o Legislativo pode representar formalmente às autoridades competentes, com base no art. 129, III da CF.



5. Análise e Julgamento das Contas do Prefeito (art. 31, §2º da CF/88)

- A Câmara é responsável pelo julgamento das contas do chefe do Executivo, com base no parecer prévio do Tribunal de Contas. A rejeição dessas contas, quando decorrente de irregularidade insanável ou ato doloso de improbidade, pode ensejar a inelegibilidade do agente político (LC nº 64/1990, art. 1º, I, “g”).

6. Fiscalização da Evolução Patrimonial de Agentes Políticos (Art. 13 da LIA)

- A Câmara pode fiscalizar as declarações de bens e rendas apresentadas pelos agentes políticos, especialmente diante de evolução patrimonial incompatível com os rendimentos legalmente percebidos.



7. Audiências Públicas e Atos de Transparência

- Realizar audiências públicas para tratar de denúncias ou suspeitas de improbidade permite ampliar a transparência e o controle social, reforçando o papel pedagógico e preventivo do Legislativo.

8. Moções de Censura, Repúdio ou Desconfiança

- Embora de efeito político, essas moções servem como resposta institucional a desvios éticos ou administrativos de membros do Executivo ou de órgãos da administração indireta.

9. Sugestão de Instauração de Sindicância ou Processo Disciplinar

- O Legislativo pode solicitar ao Poder Executivo que apure, por meio de sindicância ou PAD, condutas atribuídas a servidores sob sua responsabilidade funcional.



10. Acompanhamento do Cumprimento de Sanções Judiciais

- Após sentença condenatória em ação de improbidade, o Legislativo pode fiscalizar se o Executivo está efetivando a perda de função pública, o ressarcimento ao erário e demais penalidades impostas.

11. Iniciativas Legislativas para Prevenção à Corrupção

- Os vereadores podem propor leis ou indicações voltadas à criação de programas de integridade, aprimoramento dos controles internos, criação de ouvidorias e canais de denúncia, além de regras mais rigorosas para nomeações e contratações públicas.

12. Revisão Legislativa de Normas Omissas ou Permissivas

- A Câmara pode revisar leis municipais que se mostrem defasadas ou ineficazes no controle da gestão pública, modernizando o arcabouço normativo local conforme as diretrizes constitucionais de moralidade, legalidade e eficiência.



- O Poder Legislativo, com fundamento nos **arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal**, detém papel estratégico e intransferível na fiscalização da Administração Pública. Sua atuação frente aos atos de improbidade administrativa deve se pautar em ações técnicas, proativas e baseadas em evidências. A efetiva fiscalização e a exigência de responsabilidade dos agentes públicos municipais não são apenas dever institucional dos vereadores, mas verdadeira salvaguarda da moralidade pública e do interesse coletivo.



ANÁLISE DA LEI DA LEI 8429/92

- Analisaremos as sanções indicadas no artigo 12 da Lei de Improbidade, bem como os aspectos processuais que foram incluídos ou alterados pela Lei nº 14.230/2021, sem qualquer pretensão de esgotar o tema ou trazer posições finais sobre os pontos mais polêmicos. O objetivo é tão somente colaborar para a atualização dos membros dos Poderes Legislativos Municipais, ao trazer a seu conhecimento as principais posições da doutrina, enquanto a jurisprudência não fixa interpretações e entendimentos sobre a matéria, ajudando a subsidiar a atuação como fiscal da administração pública.



DAS SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE

- O Capítulo III da Lei nº 8.429/1992 sofreu sensíveis alterações com o advento da Lei nº 14.230/2021. Apesar disso, permanece a dinâmica pela qual os atos que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º) sofrem as sanções previstas no inciso I do artigo 12. As sanções aos atos que causam prejuízo ao erário (artigo 10) permanecem dispostas no inciso II do artigo 12, e os atos que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11) têm penas cominadas no inciso III do artigo 12.



- A Lei nº 14.230/2021 revogou o inciso IV do artigo 12, assim como o seu correspondente – artigo 10-A. Logo, a norma não mais trata de maneira específica os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e sua respectiva sanção. Por óbvio, essa conduta não restou atípica, pois cabe a subsunção deste ato em outros tipos de ilícito da Lei.



- Ponto de destaque é que, de uma forma geral, diminuiu o número (quantitativo) e reduziu a intensidade das sanções por atos de improbidade. A título de exemplo, as reprimendas de perda da função pública ou suspensão dos direitos políticos não mais possuem prazo mínimo, e os atos que importam violação de princípios são objeto, apenas, das seguintes penas: (1) multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e (2) proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.



- O caput do artigo 12, que antes considerava a possibilidade de o ato/conduita sofrer sanções penais, civis e administrativas, previstas em legislação específica, de maneira independente daquelas elencadas na Lei de Improbidade, agora também inclui o ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo. Isso coaduna com a ideia de que a recomposição do dano não constitui, propriamente, uma sanção, mas apenas uma consequência da prática do ilícito que causou prejuízo ao erário.



- Com efeito, a reparação do dano foi suprimida do rol de penas constantes dos incisos do artigo 12, mas isso não impede sua implementação, conforme salientado no parágrafo anterior. Em ajuste com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), deve-se, ainda, deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa, que tiverem por objeto o mesmo fato.



- Quando o rol de ressalvas do caput do artigo 12 da LIA alude para as sanções penais, ele as classifica em comuns e de responsabilidade. Aborda de maneira expressa aquelas previstas no Código Penal e em leis penais especiais, assim como nos chamados crimes de responsabilidade tutelados pela Lei nº 1.079/1950.
- A reforma introduziu regramentos para aplicação das sanções por atos de improbidade administrativa. Destaca-se que atos que promovem enriquecimento ilícito e os que causam prejuízo ao erário, quando confirmados em sentença condenatória, importarão na condenação ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.



- O magistrado poderá autorizar o parcelamento, em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais corrigidas monetariamente, do débito resultante de condenação, se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato. Ponto sensível é que os serviços efetivamente prestados devem ser descontados do valor do ressarcimento.



- A sanção de perda da função pública suportou alterações pontuais. A primeira diz respeito a supressão dessa figura punitiva nos atos que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11). A Lei nº 14.230/2021 ainda criou parâmetros para essa reprimenda, que agora 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. Nas sanções de perda da função pública aplicadas aos atos que promovem enriquecimento ilícito, em caráter excepcional, o magistrado pode estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.



- Igual destino tomou a pena de suspensão dos direitos políticos, que foi excluída do rol das sanções aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.
- Para efeitos de contagem de prazo da pena de suspensão dos direitos políticos, a Lei nº 14.230/2021 introduziu a seguinte redação ao parágrafo 10 do artigo 12: “Computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.” Em um primeiro momento, destaca a doutrina especializada uma incoerência com a norma do parágrafo 9º do mesmo artigo, que diz que as sanções somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.



- Além disso, argui-se possível inconstitucionalidade do citado parágrafo 10 do artigo 12 da LIA, por afronta ao artigo 14, parágrafo 9º, da Constituição da República9 . A Lei Complementar nº 64/1990, artigo 1º, inciso I, alínea L, estabelece que são inelegíveis os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da referida pena de suspensão dos direitos políticos



- O intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória pelo qual serão deduzidos o tempo de suspensão dos direitos políticos (artigo 12, parágrafo 10, da LIA) é aquele no qual a LC 64/1990 estabelece uma inelegibilidade. Logo, observa-se que o meio próprio para dispor sobre norma que trate de inelegibilidade é a Lei Complementar. Ainda, vislumbra-se afronta ao artigo 37, parágrafo 4º, e artigo 15, inciso V, ambos da Constituição da República, ao permitir que a sanção de suspensão de direitos políticos tivesse a sua eficácia reduzida, ao abatê-la pela inelegibilidade



- No que tange à sanção de proibição de contratar com o poder público, a regra agora é não extrapolar a esfera do ente público lesado. No entanto, isso poderá ocorrer, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, mas deve-se observar os impactos econômicos e sociais da sanção, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica e a viabilizar a manutenção de suas atividades. Além disso, o apenado deverá constar no chamado Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). 11 Ressalva-se que as considerações traçadas à pena de perda da função pública, no que convier, podem ser aqui aplicadas.



- As sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos, ainda que a unificação com outras já impostas em outros processos extrapole esse período.
- A multa civil é espécie de sanção aplicável aos três atos previstos na norma: (1) equivalente ao valor do acréscimo patrimonial aos atos que importam enriquecimento ilícito – artigo 9º –, (2) equivalente ao valor do dano aos atos que causam prejuízo ao erário – artigo 10 – e (3) de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente aos atos que atentam contra os princípios da administração pública – artigo 11. A reprimenda pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor obtido com o cálculo de sua apuração for ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.



- Para mais, introduziu-se a regra de que as sanções previstas para os atos de improbidade somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.
- O legislador ainda estabeleceu uma ideia de conduta ou ato com ofensividade reduzida a bens jurídicos, conceito que a doutrina e jurisprudência deverão esclarecer. Nessa hipótese, 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. Também, a responsabilização da pessoa jurídica deve ser vista sob um novo viés, de forma a considerar os efeitos econômicos e sociais das penas, viabilizando a manutenção de suas atividades.



- Por oportuno, salienta-se que a Lei nº 14.230/2021 introduziu na Lei de Improbidade Administrativa regra da unificação de sanções, de maneira a juntar na fase de cumprimento de sentença as penas aplicadas com outras já impostas em processos distintos. 15 As sanções eventualmente aplicadas em outras esferas também deverão ser compensadas com as impostas nos termos Lei de Improbidade Administrativa



- Por fim, aumentou-se os valores máximos de alguns tipos de ilícitos, mas suprimiu o patamar mínimo. Neste ponto, o Membro do Ministério Público deve se ater na argumentação apresentada para fins de aplicação de reprimendas, pois o ponto de partida, outrora determinado, agora é zero ou o que a doutrina e jurisprudência entender adequado. Deve-se indicar, dentre outros, a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida, a extensão do dano causado, o proveito patrimonial obtido pelo agente ou circunstâncias agravantes.



DA SANÇÃO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO – ART. 9º

Aquele que comete atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito estará sujeito as sanções de (1) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, (2) perda da função pública, (3) suspensão dos direitos políticos por até 14 (catorze) anos, (4) pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e (5) 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



- Dentre as principais considerações, destaca-se a diminuição da pena mínima da sanção de suspensão dos direitos políticos e o respectivo aumento da pena máxima. O que antes era de 8 (oito) a 10 (dez) anos passou a ser de até 14 (catorze) anos.
- A reprimenda de 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, passou de 10 (dez) anos, prazo fixo, para o não superior a 14 (catorze) anos. Já a sanção de pagamento de multa civil, que antes era de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial, agora limita-se a ele.



DA SANÇÃO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO – ART. 10

- O réu da ação de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário está sujeito as sanções de (1) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância; (2) perda da função pública; (3) suspensão dos direitos políticos por até 12 (doze) anos; (4) pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e (5) 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.



- A aplicação das sanções para aqueles que cometem atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário depende da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público.
- Aqui, a exemplo dos atos que importam enriquecimento ilícito, algumas sanções tiveram o prazo máximo estendido, mas, em contrapartida, excluiu-se o limite mínimo de aplicação da pena. Por exemplo, a sanção de suspensão dos direitos políticos passou de 5 (cinco) a 8 (oito anos) para até 12 (doze) anos. A pena de proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, que antes era de 5 (cinco) anos, passou a ser pelo prazo não superior a 12 (doze) anos. Por fim, a pena de pagamento de multa civil agora é pelo equivalente ao valor do dano, antes era de até duas vezes esse valor.

DA SANÇÃO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ART. 11

- As sanções aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública foram substancialmente modificadas pela reforma. As penas de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos foram suprimidas, permanecendo apenas (1) o pagamento de multa civil, mas agora de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, e (2) a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos.



- O pagamento de multa civil, outrora, de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, agora é de até 24 (vinte e quatro) vezes. A sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, que tinha prazo fixo de 3 (três) anos, agora não pode ser superior a 4 (quatro) anos.



DO CONTROLE PREVENTIVO DA EVOLUÇÃO PATRIMONIAL

- A apresentação de declaração patrimonial, artigo 13, caput, da Lei nº 8.429/1992, continua como condição para a posse e o exercício de agentes públicos. A mudança na redação do citado dispositivo foi no sentido de substituir a chamada declaração de bens e valores pela declaração de renda e proventos de qualquer natureza, o que, em tese, já era possível.
- O antigo parágrafo 1º do artigo 13 da LIA definia o que seria o objeto da declaração de bens e valores, compreendendo bens imóveis e móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior.



- A declaração também abrangia os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico. Essa previsão, hoje inexistente, presumia que os bens do agente público e de seus dependentes tinham a mesma origem – os seus rendimentos.



- Aliás, presunção está expressamente vedada pela Lei, a saber: 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;*



- Portanto, em consonância com a estrita legalidade, hoje, basta a apresentação da declaração de renda e proventos do agente público antes da posse e durante o exercício funcional (anualmente), assim como na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função.



- A declaração de bens funciona como elemento complementar à configuração do ato de improbidade descrito no inciso VII do artigo 9º da Lei – importa em enriquecimento ilícito adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público. No entanto, agora, além de ser assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução, a conduta de enriquecer ilicitamente deve ser dolosa.



DOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS

- A Autoridade Administrativa tem atribuição para instaurar o Procedimento Administrativo para apurar a ocorrência de atos ímprobos. Trata-se de norma prevista no artigo 14 da Lei nº 8.429/1992, que não foi objeto de muitas mudanças.
- Aqui, utiliza-se a legislação que regula o processo administrativo.²⁴ Forma-se uma comissão processante, que dará ciência do feito ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas. Estes poderão, a requerimento, designar representantes para acompanhar o feito.



- Por outro lado, os procedimentos típicos de atribuição do Membro do Ministério Público são o inquérito civil e os procedimentos administrativos consagrados no texto constitucional, artigo 129, bem como no artigo 201, incisos V e VI, do Estatuto da Criança e do Adolescente²⁷ e, ainda, no artigo 26, inciso I e V, da Lei nº 8.625/93.
- A Lei prescreve que o MP, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação, poderá instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado para apurar ilícitos, além de requisitar a instauração de inquérito policial. A reforma apenas incluiu a expressão “procedimento investigativo assemelhado”, o que, de início, não representa uma inovação.



- Garantiu-se ao investigado a possibilidade de manifestar-se por escrito nesses procedimentos investigatórios, assim como juntar documentos que comprovem as alegações e auxiliem na elucidação dos fatos.
- No que toca ao prazo para encerramento do Inquérito Civil, na sistemática anterior o termo era de 01 (um) ano, prorrogável quantas vezes forem necessárias – Resolução MPRJ GPGJ nº 2.227/2018.
- No entanto, a Lei nº 14.230/2021 introduziu novos parâmetros na Lei nº 8.429/1992. Agora, a partir de uma interpretação literal, o inquérito civil na improbidade administrativa deve ser concluído em 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez e por igual período.



- O requerimento de dilatação do prazo deve ser fundamentado e submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. Encerrado o prazo, a ação de improbidade será proposta em 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito.
- Traçadas as premissas introdutórias, importa afirmar que a Lei nº 14.230/2021, que passou a vigorar na data da sua publicação, 26/10/2021, não prevê norma de transição para conclusão dos inquéritos civis em curso. Nesse contexto, a princípio, por se tratar de norma procedimental, com base no artigo 6º, da LINDB, e artigo 14, do CPC (tempus regit actum) 33, em homenagem à segurança jurídica, a melhor posição é no sentido do prazo em foco começa a ser contado a partir da sua publicação.



DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL (ANPC)

- O Acordo de não Persecução Cível existe no ordenamento jurídico brasileiro desde 2019. Com o advento da Lei nº 13.964/2019 foi dada nova redação ao então parágrafo 1º do artigo 17 da Lei de Improbidade.
- Essa norma foi revogada com a Lei nº 14.230/2021, que inclui a previsão de ANPC no novo artigo 17-B. A Lei não definiu o instituto, ocupou-se apenas em estabelecer os legitimados e os balizamentos para a sua celebração, uma novidade legal.



- São legitimados para compor o ANPC, de um lado, o Ministério Público e, de outro, o investigado ou demandado em uma das condutas tidas como ímprobas e o seu defensor. A exemplo do ANPP, doutrina e jurisprudência têm entendido que não se trata de um direito subjetivo do acusado.
- O Acordo poderá ser celebrado no curso da investigação ou ação de improbidade, assim como no momento do cumprimento da sentença condenatória. Depois de judicializada a demanda, havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação – não superior a 90 (noventa) dias.



- Para a celebração do acordo é necessário que o MP analise as circunstâncias do caso concreto e considere 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. Além disso, é obrigatório o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.



- Para apurar o valor do dano a ser ressarcido, a Lei exige a realização de oitiva pelo Tribunal de Contas competente, que deve indicar os parâmetros utilizados na avaliação. O prazo de manifestação, nos termos da Lei, é de 90 (noventa) dias.
- Os primeiros apontamentos sobre a oitiva do Tribunal de Contas, em estudo realizado pelo Centro de Apoio Operacional Cível e de Proteção do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, foram nos seguintes termos:



- *“Em conclusão, o Ministério Público dispõe, nos termos do art. 127 da Constituição Federal, de autonomia e de independência funcional, inclusive para instaurar e conduzir seus procedimentos administrativos, dos quais faz parte, com destaque, o Inquérito Civil. A análise da possibilidade do estabelecimento de acordo de não persecução cível, nos termos do art. 17-B, §3º, da Lei federal nº 8.429/92, compete ao Promotor de Justiça natural, em decisão administrativa não vinculada a atos administrativos provenientes de outras instituições, inclusive para quantificação de eventual dano ao erário, que poderá, mediante estabelecimento de prévio termo de cooperação a ser firmado entre as instituições, caso se restrinja à indicação dos parâmetros genéricos de cálculo a serem adotados em relação a todos os casos, e não individualmente.”*



- Para mais, a norma exige a acumulação dos seguintes fatores, a saber: (1) oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; (2) 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, no caso do MPRJ, o Conselho Superior do Ministério Público; e (3) homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa



- O feito, ainda, pode contemplar institutos de compliance, de forma a prever 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 outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.
- Na hipótese de descumprimento do ANPC, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento da inadimplência pelo Ministério Público.



DAS MEDIDAS CAUTELARES

- Antes da reforma previa-se três tipos de medidas cautelares em espécie, dispostas, respectivamente, nos artigos 7º, 16 e 20, parágrafo único, a saber: indisponibilidade de bens, sequestro de bens e afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função.
- A doutrina rogava que, “dada a avareza legislativa no tratamento de tão relevante tema, que a Lei de Improbidade não esgota as medidas cautelares que podem ser adotadas em busca da efetividade do processo, sendo possível, assim, por exemplo, decretar-se a busca e apreensão de coisas ou documento, o arrolamento de bens etc



- Com efeito, o legislador da reforma atentou-se a tais clamores e reconheceu que o Ministério Público poderá requerer na ação de improbidade as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos artigos 294 a 310 do Código de Processo Civil.
- A Lei nº 14.230/2021 trouxe como única medida cautelar patrimonial a indisponibilidade de bens e impôs balizamentos para as duas figuras restantes. Outra importante mudança é a legitimidade ativa para deduzir o pedido – agora somente o Ministério Público. Contudo, em homenagem ao princípio da inafastabilidade da Justiça, não há óbice para que essa medida seja requerida com base nos artigos do Código de Processo Civil – artigo 294 e seguintes.



- A redação do caput do artigo 7º da Lei, antiga e atual, prevê representação, por parte da autoridade administrativa, ao MP para tomada de providências. Antes, a norma especificava que o objeto da representação era a indisponibilidade de bens – atos de improbidade que causam lesão ao erário ou ensejam enriquecimento ilícito. A nova redação, mais genérica, preceitua que o ato será para que o Ministério Público tome as providências necessárias, na hipótese em que há indícios de ato de improbidade.



- Em complemento, a norma do artigo 16 da LIA indica que a indisponibilidade de bens arguida pelo Parquet independe de representação da autoridade administrativa e será realizada no seio da ação de improbidade, em caráter antecedente ou incidente, com o fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.



- A Lei proíbe a decretação da indisponibilidade de bem de família do réu, em regra, e de quantia de até 40 (quarenta) salários-mínimos, depositados em caderneta de poupança ou outras aplicações financeiras ou em conta corrente.
- O bem de família não pode ser objeto de indisponibilidade, salvo se fruto de vantagem patrimonial indevida oriunda de um ato de enriquecimento ilícito. Em situações como a de um agente público que pratica o ilícito para terceiro se beneficiar, tem-se, de um lado, a conduta do agente, que se enquadra no artigo 10 da Lei – atos que causam prejuízo ao erário (o agente público não enriqueceu ilicitamente).



- Para o terceiro, trata-se de ato que importa em enriquecimento ilícito. É cediço que o terceiro responde pelos mesmos atos do agente público, portanto, os do artigo 10 da Lei. A celeuma está na possibilidade ou não do bem de família desse terceiro ser objeto de indisponibilidade.
- Enquanto o requisito para o sequestro era a presença de fundados indícios de responsabilidade, na indisponibilidade é necessário convencer o juiz da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial, com fundamento nos respectivos elementos de instrução. Além da necessária demonstração, no caso concreto, do perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo – *periculum in mora*.



- A comprovação do risco para obter a indisponibilidade dos bens desentoa da dinâmica anterior, do periculum in mora presumido. A jurisprudência do STJ tratava a medida como tutela de evidência, sob o fundamento de que a sua cominação, no então artigo 7º da LIA, não exigia expressamente a demonstração do periculum in mora, de sorte que este requisito gozava de uma presunção jure et de jure.



- O STJ entendia que o artigo 37, parágrafo 4º, da CR/88 previu expressamente a indisponibilidade de bens como medida de combate à improbidade administrativa, 50 logo, a princípio, a disposição legal pode não atender ao comando constitucional.
- A regra agora é da oitiva do réu antes de deferido o pedido, a exceção fica por conta das hipóteses em que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar. Destaca-se que a urgência não é presumida.



- O valor da indisponibilidade considerará a estimativa do dano indicada na petição inicial, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita. Ela recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sendo 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.



- A somatória dos valores declarados indisponíveis, ainda que haja mais de um réu na ação, não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito. A Lei coloca algumas notas para que bens de terceiro sejam objeto do instituto, como a dependência da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados ou, quando se tratar de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica⁵³, a ser processado na forma da lei processual.



- No que toca à desconsideração da personalidade jurídica, quando identificado que um dos sócios, por exemplo, praticou conduta que se subsume a um dos tipos de ilícito da Lei, para fins de indisponibilidade de bens, é imprescindível expressar na peça inicial que a relação jurídica é estabelecida pela pessoa jurídica e, por conta disso, requer a medida para alcançar o referido sócio. Esse incidente, de acordo com o CPC, não é autônomo, deve ser requerido na própria inicial.



- O pedido de indisponibilidade, a exemplo do que ocorria no antigo sequestro, a depender da hipótese, pode 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. No entanto, o bloqueio de contas bancárias, de forma geral, não é prioridade, considerando que a Lei prescreve a seguinte ordem: primeiro, (1) veículos de via terrestre, (2) bens imóveis, (3) bens móveis em geral, (4) semoventes, (5) navios e aeronaves, (6) ações e quotas de sociedades simples e empresárias e (7) pedras e metais preciosos. Apenas na inexistência desses, bloqueia-se contas bancárias.



- Salienda-se que as normas que tratam da indisponibilidade de bens têm caráter processual, o que faz com que elas sejam aplicadas imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.
- Por fim, ao apreciar o pedido, o juiz observará os efeitos práticos da decisão, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos. Dessa decisão, que deferir ou indeferir a medida, caberá agravo de instrumento. Aplica-se, também, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência do Código de Processo Civil.



- O afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, nos termos da Lei, só pode ser decretado pela autoridade judicial, que o fará sem prejuízo da remuneração e quando a medida for necessária à instrução processual ou, agora, também para evitar a iminente prática de novos ilícitos.
- Novidade é o prazo para o afastamento, que será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez e por igual período, mediante decisão motivada. Sustenta-se que o referido prazo é a regra, mas não impede, desde que fundamentado, estendê-lo em razão do poder geral de cautela. Nesse sentido, o STF tem precedente (ADI 4296) no sentido em que lei não pode tirar o poder geral de cautela do Judiciário.



- Agora, temos o afastamento para evitar novos ilícitos, algo parecido com a ordem pública das cautelares penais. Faria sentido limitar o prazo de afastamento nesses casos? Depois de 180 dias não há mais risco de reiteração? Parece possível uma interpretação no sentido de que esse prazo só se aplica ao afastamento baseado na tutela da instrução processual, na linha da antiga jurisprudência do STJ, não se aplicando ao novo afastamento para tutela da ordem pública.



DA FASE JUDICIAL

- A ação de improbidade tem como objeto a aplicação de reprimendas elencadas no artigo 12 da Lei nº 8.429/1992.61 Ao que parece, para o novel legislador, ela não se confunde com ação civil pública e não é vocacionada ao controle de legalidade de políticas públicas ou a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.



- De igual maneira, a ação de improbidade não é mais o instrumento hábil a tutelar atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos ou de suas fundações, que serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096/1995. 63 Assenta-se, neste ponto, uma possível inconstitucionalidade, pois exclui os partidos políticos da condição de sujeitos passivos dos atos de improbidade, embora sejam destinatários de recursos públicos. Trata-se de afronta a isonomia, ante todos os entes que recebem recursos públicos.



- Se por um lado o processo instaurado com base na Lei nº 8.429/1992 tem como objeto a aplicação de sanções desse mesmo diploma legal, 64 por outro, a reparação do dano erário, conforme arguido, não mais configura uma dessas penas. 65 A questão que suscitará debates é a possibilidade ou não de acumulação de uma ação de improbidade administrativa com uma ação civil pública.



- Como argumento de reforço aos que advogam pela possibilidade de o ressarcimento ser pleiteado na petição inicial de uma ação de improbidade administrativa, o caput do artigo 16 permite que nessas demandas se formule, 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.
- Além do mais, o artigo da LIA determina que a sentença que julgar procedente a ação fundada em atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito e causam prejuízo ao erário deverá condenar, também, 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.



- A ação de improbidade seguirá o procedimento comum do Código de Processo Civil, exceto naquilo que a Lei nº 8.429/1992 for contrária. Suscita a doutrina ponderações a respeito desse ponto, no sentido de saber se a expressa previsão de aplicação supletiva do CPC, procedimento comum, retira a ação de improbidade do âmbito do microsistema do processo coletivo.
- Defende-se que a ação de improbidade continua parte desse microsistema, em especial ante a previsão de conversão desta demanda em ação civil pública (artigo 17, parágrafo 16, LIA). Ademais, sustenta-se a posição ainda que confrontada com a norma do parágrafo 4º, artigo 1º, da Lei, que indica a aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador.



- Em caso de revelia, a ação da Lei nº 8.429/1992 não estará sujeita a presunção de que os fatos alegados pelo autor sejam verdadeiros. Além disso, veda-se a imposição de ônus da prova ao réu⁷⁰ e o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato (bis in idem). Firma-se, a atribuição do CNMP para dirimir conflitos entre membros de Ministérios Públicos distintos



- O juízo competente para julgar a ação de improbidade é o do foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada. Proposta a ação, ficará o juiz prevento para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.
- O Ministério Público é o único legitimado ativo para propor a ação, uma novidade da reforma de 2021. No entanto, segue a dinâmica da intimação da pessoa jurídica interessada para, caso queira, intervir no processo.



- Na tipificação, o Membro do MP individualiza a conduta do réu e aponta os elementos probatórios mínimos da autoria (justa causa). Demonstra-se a ocorrência de atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública (fatos e elemento volitivo). Para cada ato indica-se apenas um tipo de ilícito (tipificação).



- A petição inicial, desta maneira, 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, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes do Código de Processo Civil que tratam dos deveres das partes e de seus procuradores.



- A inobservância desses preceitos, tipificação e instrução adequados, configuram hipótese de rejeição da petição inicial, que suplantam aquelas disposta no artigo 330 do CPC. Neste ponto, o juiz deve observar o disposto no artigo 10 do CPC, princípio da vedação da decisão surpresa, de forma que, ao entender pela rejeição da petição inicial, antes oportunize manifestação ao Ministério Público, 77 para que aponte sua interpretação ou corrija eventuais vícios, em atenção ao princípio da primazia de julgamento de mérito.



- Uma feliz novidade é o fim da notificação prévia. Prevê a Lei que na hipótese da 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, iniciado o prazo na forma do artigo 231 do Código de Processo Civil.



- Após a contestação, o juiz poderá decidir pelo desmembramento do litisconsórcio, com vistas a otimizar a instrução processual, ou, se entender pela inexistência manifesta do ato de improbidade, procederá o julgamento conforme o estado do processo. Mais uma vez, sustenta-se a necessidade de o magistrado possibilitar a manifestação do MP (princípio da vedação da decisão surpresa) e corrigir eventuais vícios (princípio da primazia de julgamento de mérito).



- Observa-se que o legislador repetiu a previsão de julgamento antecipado do processo, quando verificada a inexistência do ato de improbidade, nos parágrafos 10-B, inciso I, e 11 do artigo 17 da Lei.
- No último, afirma que a demanda será julgada improcedente.
- Em seguida, depois da réplica do MP, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu. Nesse ato o magistrado não poderá modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo Parquet.



- Trata-se da incidência do princípio da correlação entre imputação e sentença, sensível em dois instantes na ação de improbidade: na referida decisão que tipifica a conduta e na sentença. O primeiro parece ser algo incomum no direito sancionador, pois a decisão precede a fase instrutória e somente após a produção de provas, em tese, seria possível ao magistrado ter maior juízo de certeza. Portanto, norma que pode suscitar arguição de violação ao princípio de acesso à justiça, por inviabilizar a atividade jurisdicional.



- A partir dessa questionável decisão, as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir.
- Seguindo, a Lei reforça o direito do demandado de ser interrogado e a sua recusa ou silêncio não implicará em confissão. Aliás, estranha disposição legal é a que dá prerrogativa ao réu de ser defendido pela assessoria jurídica do ente ou órgão público, até que a decisão transite em julgado, nas hipóteses em que o ato tipificado como improbidade, objeto da ação, tiver sido previamente submetido a sua apreciação. Essa assessoria jurídica, que provavelmente é da Pessoa Jurídica a qual está ou estava o agente vinculado, deve ter emitido parecer atestando a legalidade do ato.



- No que se refere à sentença, a Lei de Improbidade prevê a observância dos elementos essenciais previstos no Código de Processo Civil, assim como elenca outros pontos obrigatórios. Algumas disposições da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro são aqui reproduzidas, a exemplo da que determina que não se decidirá, nas esferas administrativa, controladora e judicial, com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.



- A sentença (1) indicará de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, que não podem ser presumidos; (2) considerará as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos e (3) ponderará 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.



- Para mais, (4) o magistrado, na aplicação das sanções, sopesará, 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; e (g) os antecedentes do agente. 89 Em especial, no que toca à apuração da ofensa a princípios, o juiz indicará critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção



- Na dosimetria, as penas relativas ao mesmo fato e aplicadas ao agente serão consideradas – a norma não exige que as sanções tenham sido cumpridas, mas tão somente aplicadas. Esta disposição reproduz a norma do artigo 22, parágrafo 3º, da LINDB, e a do parágrafo 5º do artigo 21 da própria Lei. 91 No que se refere aos terceiros, a fixação das penas observará a sua atuação específica, de forma a não admitir a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas.



- A condenação do réu independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, exceto na hipótese de pena de ressarcimento e nas condutas que causam prejuízo ao erário. Quando houver litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.
- O magistrado, na aplicação das reprimendas, não estará vinculado à aprovação ou rejeição das contas pelos órgãos de controle interno ou externo. No entanto, determina a Lei que seus atos serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público. Para mais, as provas produzidas perante eles e as correspondentes decisões deverão ser estimadas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente.



- Ponto de destaque é mencionada previsão no sentido de o juiz, na formação de sua convicção, utilizar-se das provas produzidas perante os órgãos de controle e suas correspondentes decisões, que, se não forem submetidas ao contraditório e ampla defesa, estaria em desacordo com os princípios do direito administrativo sancionado. O legislador incluiu hipóteses de nulidade da sentença de mérito, total ou parcial (artigo 17, parágrafo 10-F, incisos I e II), a saber: (1) condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial ou (2) condenar sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas. As duas situações são fortemente contestadas pela doutrina.



- A sentença que condena em desacordo com a tipificação definida na petição inicial viola o princípio da correlação, conforme outrora arguido. A exemplo da decisão que tipifica o ato, artigo 17, parágrafo 10-C, não parece possível que o juiz altere a capitulação, com base na própria redação do artigo 17, parágrafo 10-F, incisos I. Desta forma, repete-se a crítica no sentido dessa dinâmica ser incomum no direito sancionador. Uma evidente violação ao princípio de acesso à justiça, pois inviabiliza a atividade jurisdicional, assim como impossibilita a própria eficácia do artigo 37, parágrafo 4º, da CR/88, e promove proteção deficiente ao bem jurídico probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções.



- A nulidade da sentença que condenar o réu sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas, interpretada literalmente, é mais um exemplo de norma que afronta a Constituição nos termos acima citados. Deve-se ter em mente que o direito fundamental à prova não significa ter direito de produzir qualquer prova, mas apenas as que sejam relevantes. Assim, antes de declarar a nulidade é necessário apontar um prejuízo para a defesa.



Observa-se que as hipótese de rejeição da petição inicial, outrora aventada, estão, de certa maneira, correlacionadas às de nulidade da sentença – artigo 17, parágrafos 6º, 6º-B e 10-F.

Rejeição da Petição Inicial		Nulidade da Sentença	
Que não individualiza a conduta do réu e aponta os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses de ilícito e de sua autoria.	Não instruída com documentos ou justificção que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado, em regra.	Que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial.	Que condenar o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas.



- Caberá agravo de instrumento de qualquer decisão interlocutória. A Lei prevê hipóteses específicas, de forma assistemática, mas ao final afirma ser possível agravar quaisquer dessas decisões.
- A consensualidade (Acordo de não Persecução Cível), outrora tratada, que pode ser celebrada durante o processo, foi entendida pelo legislador como viável de ser ajustada no momento que precede a apresentação da contestação pelo réu. Assim, a norma permite a interrupção do prazo para a contestação, não superior a 90 (noventa) dias



- Nos termos da Lei, poderão as partes requerer a interrupção do prazo ao juiz, mas nada impede que o juiz, de ofício, depois de consultadas as partes, o conceda, desde que possível uma solução consensual.
- Os valores referentes às custas, preparo, emolumentos, honorários periciais ou quaisquer outras despesas não serão adiantados nas ações de improbidade ou nos acordos por ela regido. Na hipótese de a ação ser julgada procedente, as custas e as demais despesas processuais serão pagas ao final. Em caso de improcedência da ação e se comprovada má-fé, haverá condenação em honorários sucumbenciais. Trata-se de importante definição para a atuação do MP, já que a reforma condicionou os honorários sucumbenciais à má-fé.



- Prescreve o artigo 3º da Lei nº 14.230/2021 que dentro do prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação da Lei, 26/10/2021, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso. Durante este prazo, suspende-se o processo, nos termos do artigo 341 do CPC. 101. Se o MP não manifestar interesse e, por consequência, não adotar as referidas providências, o processo será extinto sem resolução do mérito.



DA CONVERSÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA

- A reforma de 2021 permite a conversão da ação de improbidade em ação civil pública. Para tanto, o magistrado deverá identificar (1) a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas e (2) a ausência de algum dos requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda.



- Portanto, carece a ação de elementos capazes de configurar a conduta do agente como ímproba, mas isso não significa que ela seja regular ou legal, apenas não é um ato de improbidade. Assim, a ação que outrora tinha como objeto a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, nos termos da norma de regência, em regra, passará a ter como objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer



- Importante observar que a Lei de Improbidade Administrativa, com a reforma, é categórica ao afirmar que “a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.”
- A filigrana é diferenciar as hipóteses de conversão para as de improcedência. O ideal é entender que caberá a improcedência quando não for possível a conversão. Desta forma, para a improcedência não basta que o fato não constitua improbidade administrativa, ele também deve ser legal ou regular, sob o aspecto do direito administrativo.



- Questiona-se, também, como serão encaradas as novas demandas, sob o aspecto da conversão. O plausível é saber se o magistrado que entender pela inexistência manifesta do ato de improbidade, após a contestação, e procede ao julgamento conforme o estado do processo, deve julgá-la improcedente, nos termos da Lei, ou somente quando não for hipótese de conversão. São celeumas que a doutrina e a jurisprudência devem solucionar.



- Um exemplo prático da aplicação da regra da conversão são os atos que ensejam enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, que agora serão responsabilizados nos termos da Lei dos Partidos político, Lei nº 9.096/1995.
- De qualquer forma, o artigo 10 do Código de Processo Civil¹⁰⁸, princípio da não surpresa, deve ser considerado na decisão do magistrado. Com efeito, o juiz não poderá decidir com base em fundamento sobre o qual não se tenha dado às partes a oportunidade de se manifestar, mesmo que se trate de matéria que deva ser decidida de ofício.
- Por fim, caberá agravo de instrumento da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública.



DA REGRA DA PESSOA JURÍDICA PREJUDICADA ATUAR NA LIQUIDAÇÃO DO DANO E NO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA

- Motivo de destaque positivo é a norma do parágrafo 1º do artigo 18 da Lei de Improbidade, que atribui à pessoa jurídica prejudicada a incumbência de liquidar o dano e o ulterior procedimento de cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens.



- Essa norma desonera o Ministério Público na fase final da ação de improbidade administrativa, mas não por completo, pois na hipótese da pessoa jurídica prejudicada não adotar tais providências, dentro do prazo de 6 (seis) meses, contados do trânsito em julgado da sentença de procedência da ação, caberá ao Parquet proceder à respectiva liquidação do dano e ao cumprimento da sentença, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada.



DA UNIFICAÇÃO DE SANÇÕES

- A Lei de Improbidade Administrativa, agora, garante que na fase de cumprimento da sentença ocorra a junção de eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos. Para tanto, considera-se duas possíveis situações: (1) continuidade de ilícito ou (2) prática de novos ilícitos pelo mesmo sujeito.



- Nesse contexto, a norma dispõe de mecanismos para a composição da unificação de sanções, a saber: (1) 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; (2) no caso de prática de novos atos ilícitos pelo mesmo sujeito, o juiz somará as sanções; e (3) as sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos.



- Essa unificação de sanções deve ocorrer a requerimento do réu. Conforme outrora analisado, o cumprimento de sentença fica a cargo da pessoa jurídica lesada, em regra, ainda que o MP seja o único legitimado ativo para a ação de improbidade, nessas hipóteses, faz sentido que o magistrado, após o requerimento de unificação do réu, abra vistas ao Promotor de Justiça com atribuição.



DA (IN)DEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS

- A máxima da independência entre instâncias faz com que uma conduta tipificada como crime, que ao mesmo tempo corresponda a um ilícito civil ou administrativo, possa receber sanções em todas as esferas ou, a depender das circunstâncias, em apenas uma ou duas – a decisão não tem o poder de vincular as outras.
- A esta regra cabem mitigações mesmo antes da Lei nº 14.230/2021, mais precisamente no que diz respeito ao vínculo que a absolvição na esfera penal, por inexistência material do fato, exercia na ação cível. Com efeito, possibilita-se a suspensão do processo civil para aguardar o julgamento no crime, o que evita o conflito ou divergência entre sentenças.



- A Lei nº 14.230/2021 alterou o cenário prevalecente da independência entre as instâncias criminal, civil e administrativa. Agora, a Lei nº 8.429/1992 é categórica ao afirmar o fim da incomunicabilidade, a saber:
- *Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: [...] § 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) § 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*



Duas são as situações de comunicabilidade aduzidas pela Lei. Na primeira, traz a situação em que a ação de improbidade é afetada por sentenças civis e penais, que concluírem pela inexistência da conduta ou negativa de autoria.¹¹⁷

Instâncias Vinculantes	Condições para o Vínculo	Instância Afetada
Civil	sentença civil que conclui pela inexistência da conduta ou negativa de autoria.	Improbidade Administrativa
Penal	sentença penal que conclui pela inexistência da conduta ou negativa	

- Na segunda situação, a ação de improbidade é afetada pela absolvição criminal, somente, mas desde que ambas discutam os mesmos fatos. A absolvição deve ser confirmada por decisão colegiada e engloba as seguintes situações: (1) estar provada a inexistência do fato; (2) não haver prova da existência do fato; (3) não constituir o fato infração penal; (4) estar provado que o réu não concorreu para a infração penal; (5) não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal; (6) existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena, ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência e (7) não existir prova suficiente para a condenação.



- As decisões que comunicam com as ações de improbidade são, grosso modo, aquelas absolutórias. Indaga-se, assim, a melhor posição a seguir nas hipóteses de condenação do réu, nas searas penal e cível.
- Pela lógica, ao admitir que uma sentença condenatória em uma instância produza efeitos similares em outra, agrava-se a condição do réu. Além disso, a legalidade aqui é a estrita, de forma que se o legislador estabelecer que a comunicabilidade entre as instâncias da improbidade administrativa e penal restringe-se às hipóteses de absolvição, apenas, não cabe ao aplicador do direito alargar essa interpretação, a princípio.



- Em complemento, em uma interpretação com base no ordenamento jurídico, é possível afirmar que as condenações, a exemplo da absolvição, também se comunicam. O Código Civil prevê que não poderão mais ser objeto de questionamento teses a respeito da existência do fato ou sobre quem seja o seu autor, se já decididas no juízo criminal. 119 Por outro lado, se o argumento pelo fim da independência entre instâncias tem base na segurança jurídica e na coerência entre os sistemas, não é razoável admitir que as hipóteses de absolvição e condenação sejam tratadas de formas distintas.



- Em reforço, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro determina que nas sanções aplicadas ao agente público serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
- Por fim, suscita-se possível inconstitucionalidade do artigo 21, parágrafo 4º, da LIA, que admite que a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata a Lei de Improbidade, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição acima citados. A inconstitucionalidade fundamenta-se na afronta ao artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição da República, que afirma que a aplicação de sanção por atos de improbidade independe da ação penal cabível.



DA PRESCRIÇÃO

- O instituto da prescrição foi reformado em sua totalidade com o advento da Lei nº 14.230/2021. Com exceção das ações ressarcitórias, antes, prevalecia o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, contados (1) do término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança e 2) da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final. Além disso, a prescrição poderia ocorrer (3) dentro do prazo previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego



- A nova Lei vinculou o prazo único de 08 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Aqui também não se criou regra de transição.
- Assim, aplicar esse comando de forma retroativa equivale a retirar eficácia do artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição da República, além de afrontar a segurança jurídica e a proporcionalidade, na dimensão da proibição da proteção deficiente



- Hermes Zaneti, em palestra organizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, CONAMP, trouxe a tese de que o prazo prescricional tem natureza de condição de procedibilidade, portanto, regra processual, sustentada por Luigi Ferrajoli no Direito Italiano. Assim, para a prescrição se aplicaria a regra do tempus regit actum.
- A prescrição com natureza de condição de procedibilidade aventada é aquela específica apresentada no contexto da improbidade, fruto da alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021, em cotejo com as investigações cujo ato ímprobo ocorreu há mais de 08 (oito) anos.



- Trata-se de um dos requisitos para ajuizar a ação estar o feito de acordo com as novas regras de prazo prescricional – regra processual. Na hipótese de haver uma ação de improbidade cujo ato, nos termos da Lei nº 14.230/2021, está prescrito, fala-se em condição de prosseguibilidade, que também é de cunho processual (ponto importante para a prescrição intercorrente).



- A prescrição como regra de direito processual não é aquela aplicada para o futuro aos atos ímprobos praticados a partir da vigência da Lei nº 14.230/2021, mas sim para o passado. Também não se discute a natureza do prazo prescricional da LIA antes da nova regra, que é de direito material, mas sim o novo termo, que impede instaurar ou prosseguir com a ação de improbidade – esse sim é processual. Desta forma, o prazo prescricional introduzido pela Lei nº 14.230/2021 seria aplicado a partir de sua vigência.



DA SUSPENSÃO E DA INTERRUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL

- A suspensão do prazo prescricional ocorrerá por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos da instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos na Lei.
- O prazo de conclusão do inquérito civil em matéria de improbidade, questão muito debatida, não é assimétrico ao tempo de suspensão da prescrição – 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período.



- Ponto importante é saber se dentre o conceito de processo administrativo, que é capaz de suspender o prazo prescricional, está aquele previsto nos artigos 14 e 15 da Lei, de atribuição da autoridade administrativa competente e destinada a apurar a prática de ato de improbidade no âmbito da Administração.
- O mesmo questionamento é atinente aos outros procedimentos extrajudiciais a cargo do MP para apurar questões que envolvam improbidade administrativa, além do Inquérito Civil, a exemplo do procedimento preparatório ou procedimento administrativo.



- Ademais, há dúvidas a respeito da forma como procederá essa suspensão, se ocorre uma única vez, por exemplo, com o advento de um procedimento preparatório, ou todas as vezes que instaurado um desses meios de investigação, e.g., suspende-se no início de um procedimento preparatório e, novamente, quando da conversão deste em Inquérito Civil.
- A suspensão da prescrição produz efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade. Além disso, nos atos conexos, tutelados pela Lei, que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão relativa a qualquer deles estende-se aos demais.



- Por outro lado, interrompe-se o prazo da prescrição (1) pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa, (2) pela publicação da sentença condenatória, (3) pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência, (4) pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência e (5) pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência



- O reconhecimento e a respectiva decretação da prescrição intercorrente entre os marcos interruptivos da pretensão sancionadora são de competência do juiz ou tribunal, que fará de ofício ou a requerimento da parte interessada. O Ministério Público deve ser previamente ouvido.
- Para mais, a Lei estabelece os balizamentos para a interrupção do prazo prescricional, que são: (1) interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pelo período de 04 (quatro) anos (metade do prazo previsto para prescrição da aplicação da sanção prevista na Lei – 08 (oito) anos); (2) a interrupção da prescrição produz efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade; e (3) nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a interrupção relativa a qualquer deles estende-se aos demais.



- Antes mesmo do advento da reforma de 2021 a doutrina e jurisprudência já debatiam a aplicabilidade da prescrição intercorrente na seara da improbidade. Ainda que o STJ tenha convencido no sentido da sua inaplicabilidade, por falta de previsão legal, hoje o cenário é outro. No entanto, continuam válidos e úteis alguns argumentos. Assim, afirma a doutrina e jurisprudência que a prescrição intercorrente só ocorre quando comprovada a inércia do autor.



- [...] Interrompida a prescrição, recomeça ela a fluir a contar do ato que a interrompeu. Sendo a propositura da ação o marco inicial do novo lapso temporal prescricional, possível será a implementação, no curso da própria relação processual, do que se convencionou chamar de prescrição intercorrente. Ocorrerá esta sempre que, entre o ajuizamento da ação e a prolação da sentença, verificar-se o escoamento do lapso prescricional previsto no art. 23 da Lei nº 8.429/1992 e restar caracterizada a inércia do autor da ação. Por evidente, não será possível falar em inércia nos casos em que o processo esteja suspenso ou em que a prática de determinado ato independa de qualquer impulso processual a cargo do autor, estando à mercê, única e exclusivamente, do serviço judiciário. Assim, verificado que o autor não deu causa à paralisação do processo, normalmente nas situações que está decorrer de subterfúgios utilizados pelo demandado, não haverá que se falar em prescrição. [...]



- Além disso, importante observar que a absolvição do réu, em nenhuma das hipóteses elencadas acima, interrompe a prescrição. Com efeito, a doutrina questiona a constitucionalidade dessa norma, por afronta ao acesso ao Poder Judiciário e por retirar a eficácia do artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição da República. Veja-se, a absolvição do réu por improbidade em algum momento da ação, impossibilitará a reversão dessa decisão, por evidente falta de tempo.



- Hermes Zaneti Jr., na tese outrora aduzida, no sentido em que o prazo prescricional tem natureza de condição de procedibilidade – regra processual –, afirma que essa linha de pensamento, no que tange à prescrição intercorrente, sequer suscita dúvidas, pois é uma natural interpretação conforme a Constituição do dispositivo da Lei de Improbidade.
- Outro ponto sustentado por Zaneti é a mudança de rito que a Lei nº 14.230/2021 promoveu na Lei de Improbidade, ao revogar a fase preliminar. Isso impossibilita a aplicação da regra de prescrição para o passado, dado o referido corte processual.



- *Para mais, aduz o douto Promotor de Justiça o julgado da Corte Interamericana de Direitos Humanos, case Fazenda Brasil Verde v. Trabalhadores, no qual extrai-se o seguinte:*
- *“[...] A Corte já indicou que a prescrição em matéria penal determina a extinção da pretensão punitiva em virtude do transcurso do tempo e, geralmente, limita o poder punitivo do Estado para perseguir a conduta ilícita e sancionar seus autores. Esta é uma garantia que deve ser devidamente observada pelo julgador para todo acusado de um delito. Sem prejuízo do anterior, a prescrição da ação penal é inadmissível quando assim o dispõe o Direito Internacional. Neste caso, a escravidão é considerada um delito de Direito Internacional, cuja proibição tem status de jus cogens (par. 249 supra).*



- Com efeito, destaca-se que o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (Convenção de Mérida), que foi internalizada pelo Decreto nº 5.687/2006. Trata-se de tratado multilateral anticorrupção juridicamente vinculativo, em que o país se comprometeu a adotar, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas que sejam necessárias, incluídas medidas legislativas e administrativas, para garantir o cumprimento de suas obrigações de acordo com a presente Convenção.



- Assim, nos termos da decisão mencionada, não é admissível a invocação de figuras processuais como a prescrição, para evadir a obrigação de investigar e punir estes delitos. Para mais, o artigo 25 do referido tratado dispõe que:

• Artigo 29. Prescrição. Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinqüente tenha evadido da administração da justiça.



- Ainda, é legítimo o argumento no sentido em que a Lei nº 14.230/2021 criou uma prescrição nova e, portanto, não pode ser aplicada aos processos em curso, com esteio legal no princípio da não surpresa. 137 Por fim, considerando que as regras do CPC se aplicam às ações de improbidade, deve-se, assim, observar o disposto no artigo 1.056, por analogia, que prevê como termo inicial do prazo da prescrição intercorrente a data de vigência do Código.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

- Profundas foram as modificações promovidas pela reforma de 2021 na Lei de Improbidade Administrativa, que perpassam pela nova dinâmica na aplicação de sanções, qualitativa e quantitativamente alterados, até a introdução de novos procedimentos à ação e regramento distinto para matéria de prescrição.
- Muitos são os desafios para o Ministério Público, em especial na coordenação, extremamente necessária, entre as searas criminais e da tutela do patrimônio público. Questões atinentes à prescrição e retroatividade de lei mais benéfica inflarão o Poder Judiciário nos próximos meses.



- O momento atual é de muitas dúvidas, incertezas, que apenas serão resolvidas com a consolidação da doutrina e da jurisprudência. O presente trabalho teve por escopo apenas situar membros e servidores no universo de modificações, sem a pretensão de esgotar quaisquer dos temas. O intuito é justamente auxiliar no nivelamento de maneira a facilitar o aprendizado de novos conceitos e auxiliar na formação de teses.



- Inegável que a reforma da Lei de Improbidade irá exigir adoção de novas estratégias de trabalho, bem como o incremento da prática investigativa, o que, por certo, pode render bons frutos no que se refere ao aprimoramento da proteção ao patrimônio público.



REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Adriano. MASSON, Cleber. ANDRADE, Landolfo. Interesses difusos e coletivos. Vol. 01. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Médodo. 2020.
- LIMA, Renato Brasileiro de. Legislação criminal comentada: volume único. 8. Ed. ver. atual. e ampl. Salvador. Juspodivm. 2020.
- LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de processo penal: volume único. 8. Ed. ver. atual. e ampl. Salvador. Juspodivm. 2020. GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 9. ed. São Paulo: Saraiva. 2017.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 7. ed. rev. e atual. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2020.





GRATIDÃO!

