



**AJUFE**

ASSOCIAÇÃO DOS  
JUÍZES FEDERAIS  
DO BRASIL

**Substitutivo ao PL nº 10.887/2018**  
**(Reforma da LIA)**

**AJUFE – ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL**

**Comissão de Acompanhamento do PL 10.887/2018 (Alteração na Lei de Improbidade Administrativa)**

Coordenador: Tiago do Carmo Martins

Vice coordenador: Flávio Oliveira Lucas

Integrantes: Émerson José do Couto; Fernando Caldas Bivar Neto; Gabriela Macedo Ferreira; Luiza Lourenço Bianchini e Maria Isabel Pezzi Klein

A **ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE**, entidade de classe de âmbito nacional representativa dos Magistrados Federais, em cumprimento de seu dever institucional de colaborar com o processo legislativo, apresenta a Vossa Excelência Nota Técnica ao Substitutivo apresentado pelo Deputado Carlos Zarattini (PT/SP) a Projeto de Lei n.º 10.887/2018 (Reforma da Lei de Improbidade Administrativa).

**I. INTRODUÇÃO**

A presente Nota Técnica tem por objetivo analisar propostas de alteração na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 8.429/92, que estão em análise no Congresso Nacional através do Projeto de Lei (PL) 10.887/2018, da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Federal Roberto de Lucena (PODE-SP) e de relatoria do Deputado Federal Carlos Zarattini (PT/SP).

Referido PL parte de estudos feitos por comissão de juristas presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques. O texto apresentado ao Congresso, que deu origem ao PL 10.887/2018, baseou-se em três vetores: adaptar o texto legal à evolução jurisprudencial sobre o tema, conformar a LIA às alterações decorrentes do Código de Processo Civil de 2015 e propor aperfeiçoamentos no regime estabelecido na norma.

Após diversas audiências públicas conduzidas pela Comissão Especial da Câmara encarregada de discutir o PL, em que diversos juristas apresentaram visões sobre as alterações propostas, foi apresentado, em outubro de 2020, texto substitutivo pelo Relator, que inovou sensivelmente nas proposições então em exame.

---

Material desenvolvido em conjunto com a assessoria **Malta Advogados**.

A presente Nota Técnica analisa referido PL, tanto sua versão original quanto o substitutivo apresentado, tendo por referenciais a importância da LIA como ferramenta anticorrupção no Direito brasileiro e a necessidade de que a AJUFE se faça presente no debate público que estuda alterações em marco legal fundamental para o desempenho da função jurisdicional e para a preservação da democracia e do Estado de Direito.

## II. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. O texto atual da LIA é bom, tem contornos bem definidos pela jurisprudência e representa um importante marco para proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa. Alterações devem ser pontuais e restrita a temas ainda carentes de clara disciplina legal ou pacificação jurisprudencial, de modo a preservar o processo evolutivo de aplicação da Lei e o caráter de estabilidade do Direito.
2. É inoportuna e inconstitucional a supressão da modalidade culposa de improbidade administrativa.
3. Não há razões técnicas ou práticas que fundamentem qualquer distinção de tratamento a agentes políticos.
4. As alterações propostas pelo PL tornam extremamente difícil a responsabilização de empresas, sócios e cotistas por ato de improbidade.
5. O PL permite que, em caso de sucessão, o montante correspondente ao enriquecimento ilícito do agente ímprobo seja mantido no patrimônio familiar, havendo uma espécie de legalização do ilícito.
6. A frustração da livre concorrência em licitação gera dano presumido ao erário, pois inviabiliza a seleção da melhor proposta. As alterações do PL, que tornam necessária a delimitação efetiva do prejuízo patrimonial, representam retrocesso.
7. A inclusão da condenação à indenização de danos morais, individuais ou coletivos, na ação que reconhece o ato de improbidade está alinhada com o dever constitucional de reparação integral dos danos causados.
8. São salutares as previsões da pena de cassação de aposentadoria, de inabilitação para exercício de cargo público pelo condenado e da extinção de todos os vínculos mantidos com o agente perante o poder público, mesmo os assumidos após o cometimento da improbidade.
9. A pena de proibição de contratar e receber benefícios do poder público não deve ser limitada a contratações do condenado com a vítima do ato de improbidade.
10. A ausência de má-fé exclui o ato de improbidade; contudo, a mera invocação de doutrina ou jurisprudência isolada não são suficientes para demonstrar a licitude da ação administrativa.

11. A declaração patrimonial do agente público deve abranger bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante.
12. A indisponibilidade de bens deve: a) ser tratada como tutela de evidência; b) prescindir de prévia oitiva do acusado e de incidente de desconsideração da personalidade jurídica; c) alcançar valores necessários para garantir o ressarcimento do dano, do proveito ilícito obtido, da multa e dos danos morais gerados pelo ato; d) incidir sobre todos os bens do acusado, independente de época de aquisição ou de se configurar como bem de família.
13. A restrição da legitimidade ativa para propor a ação de improbidade, com atribuição desta prerrogativa apenas ao Ministério Público, configura retrocesso, enfraquecendo a proteção do princípio da moralidade administrativa e o enfrentamento à corrupção.
14. É positiva a supressão da defesa preliminar no procedimento da ação de improbidade, pois tende a tornar o processo mais célere e efetivo.
15. Acordo de não persecução cível: a legitimidade deve ser concorrente do Ministério Público e da entidade ou órgão lesado; firmado até a contestação e sempre sujeito à homologação pelo juiz competente.
16. O terceiro que concorre para a infração, auxiliando na ocultação de bens ilicitamente auferidos pelo agente público, deve ser réu da ação de improbidade, pelo que desnecessário o incidente de desconsideração da personalidade jurídica.
17. A vedação de responsabilidade solidária nas ações de improbidade enfraquece o sistema de repressão e reparação dos atos ímprobos e fere o princípio constitucional da moralidade administrativa.
18. A necessidade de demonstração de dolo específico para punição do agente ímprobo é retrocesso claro e compromete a proteção da moralidade administrativa.
19. A execução de condenação a danos de natureza não patrimonial (dano moral coletivo) deve ser feita pelo Ministério Público e pessoa jurídica lesada, concorrentemente.
20. A fixação de um limite máximo para as penas de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou receber incentivos fiscais ou creditícios do Poder Público é salutar, mas as demais regras sobre unificação de penas são imprecisas e geram insegurança jurídica.
21. A criação de nova hipótese para afastamento cautelar do cargo ou função ocupados, bem como de um limite temporal para a medida, de 180 dias, prorrogáveis uma vez, são positivos, mas os dispositivos carecem de aperfeiçoamento de redação.
22. A unificação dos prazos de prescrição é salutar, mas o termo inicial da prescrição deveria ser fixado no momento da descoberta do ilícito. São extremamente perigosas a instituição de prescrição intercorrente, as reduções de prazos propostas no substitutivo e qualquer distinção que se faça entre a origem dos bens malversados.

23. A ação de improbidade deve ser isenta de custas, emolumentos e honorários de sucumbência, para favorecer o acesso à justiça de causas em defesa da moralidade pública.

### III. ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES

#### 1. Fim da improbidade culposa:

| PL 10887 Original   | Substitutivo  | Redação Atual   |
|---|---|---|
| Art. 5º REVOGADO  | Art. 5º REVOGADO  | Art. 5º <b>Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.</b>   |
| Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta <del>Lei</del> , e notadamente: | Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje perda patrimonial <b>efetiva</b> , desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta <b>Lei</b> , e notadamente: | Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa <b>ou culposa</b> , que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: |

Para bem entender a inovação que a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 trouxe ao cenário jurídico nacional, precisamos entender o que, tradicionalmente, a Ordem Jurídica Brasileira, especialmente, no que tange aos ilícitos civis (art. 186 do Código Civil de 2002), adota como sistema de responsabilização. Pois bem. De acordo com o nosso Sistema Jurídico, a responsabilização pelos atos ilícitos deve se dar de forma ampla, como preceitua o **art. 927, caput e parágrafo único** do Código Civil de 2002. Isso significa que a responsabilização geral tem, por fundamento, a **teoria da culpa**, de tal modo que todo aquele que (por dolo ou culpa) ferir a órbita moral e/ou patrimonial de alguém deverá responder pela indenização pertinente (danos materiais e/ou morais).

Essa é a regra geral que tem sua previsão normativa justamente no art. 927, *caput* do Código Civil de 2002. E, ainda, caso não haja intenção, mas, ainda assim, se concretize, por força do risco da atividade, lesão às órbitas moral e/ou patrimonial do outro, a Lei Civil não desampara o prejudicado, no que tange à adequada reparação, tanto que, no já mencionado § 1º do art. 927 do Estatuto Civil, prevê a responsabilização com fundamento na **teoria do risco** (responsabilidade objetiva).

Sendo assim, nosso Sistema Jurídico foi todo moldado para prevenir e reparar os atos ilícitos, de tal modo que, seja pela responsabilização subjetiva do agente

causador do dano, seja por sua responsabilização objetiva, o prejudicado obtenha o ressarcimento adequado.

Se assim é o tratamento que a Lei Civil basilar estabelece para os cidadãos, de modo geral, que justificativa poderia haver para a quebra dos fundamentos mais tradicionais, quando o ilícito praticado tenha origem na ação ou omissão de um agente público? Esse é o ponto central e é nessa medida que o Legislador de 1992 se manteve em perfeita sintonia com a coerência do Sistema Jurídico nacional. A redação original da LIA é, portanto, impecável na harmonia substantiva que guarda com todo o nosso Sistema de responsabilização pelos danos causados por atos ilícitos.

Por conseguinte, não há como admitir o retrocesso que as alterações propostas pelo Projeto de Lei e seu Substitutivo promoveriam em Lei que, até hoje, vem-se mostrando eficiente no combate à malversação do dinheiro público. Nessa medida, a pretendida revogação do art. 5º da redação original da Lei nº 8.429/1992 lança fora não apenas a possibilidade de responsabilização por ação culposa, como deixa de fora valor essencial consagrado na LIA, em consonância com o texto constitucional, qual seja a previsão contida na sua parte final: “**dar-se-á o integral ressarcimento do dano.**”

Num primeiro momento, a proposta de revogação do art. 5º chamou a atenção dos operadores do Direito para a evidente supressão da improbidade culposa. Lamentavelmente, a modificação vai bem além disso, na medida em que resta afastada a expressa previsão de recomposição do patrimônio público, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, bem como suprime-se por inteiro o necessário ressarcimento integral do dano.

Essa é uma questão de técnica legislativa que foi muito bem explorada no projeto de lei e no seu substitutivo. Ao eliminar o art. 5º da LIA que, expressamente, expõe a lesão ao patrimônio público, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, impondo o integral ressarcimento do dano, a proposta do Legislador de 2018 parece estar no sentido de retirar das mãos dos aplicadores do Direito (promotores e juízes em especial) um instrumento legal válido e eficaz que permita uma adequada perseguição e repressão dos ilícitos relativos à improbidade administrativa. Portanto, qualquer tentativa de punição dos agentes ímprobos poderá facilmente ser confundida com abuso de autoridade.

Isso tudo é muito grave e acaba passando despercebido, pois a reclamação geral ficou restrita ao tema da possível extinção da modalidade culposa do ato de improbidade. No Substitutivo, não por acaso, a proposta de acréscimo do parágrafo único ao art. 10 é desdobrado, de sorte a garantir, novamente, de modo expresso, a eliminação da modalidade culposa. O enredo legislativo fica bem confuso e perde a coerência substancial que a redação original da LIA possui no encadeamento das disposições insertas nos artigos 1º a 6º, especialmente o **art. 5º**, núcleo duro da LIA, segundo o qual, uma vez identificada a lesão ao patrimônio público, por ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, do agente ou de terceiro, **impõe-se o ressarcimento integral do dano.**

O art. 5º tem ligação indissociável com as disposições relacionadas à tipologia dos atos de improbidade constantes nos artigos 9º, 10º e 11º da LIA (redação original). No art. 9º (atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito), a presença do elemento subjetivo é evidente. O art. 10º (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao Erário) e o art. 11 (atos de improbidade administrativa que atentam contra os Princípios da Administração Pública) admitem ação ou omissão, dolosa ou culposa. Os mencionados artigos dialogam entre si, apontando ampla responsabilização pelos atos ímprobos e necessária reparação integral do dano e perda de bens auferidos ilegalmente (art. 6º).

Sendo assim, as alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 10.887/2018 e seu Substitutivo atacam de frente a linha mestra de sustentação da redação original da LIA, aniquilando sua lógica substantiva, uma lógica muito clara, que tem assento nas bases formadoras do Direito continental. Ou seja, o antigo princípio romano de que aquele que lesa ao outro, com ânimo de lesar ou não, tem o dever de reparação. E esta reparação tem de ser completa, de tal modo a recolocar o estado anterior tal como estava.

Em suma, o PL 10.887 e seu substitutivo acabam com a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa, conforme se infere da alteração proposta ao art. 1º, §§ 2º e 5º, art. 3º, *caput* e § 1º, art. 10. Neste ponto, o caráter sancionador da LIA é significativamente enfraquecido e a alteração é inconstitucional. Isso porque diversos preceitos constitucionais, notadamente o princípio da eficiência (art. 37 da CF), impõem aos agentes públicos o dever de atuar com elevado grau de zelo pela coisa pública, o que é incompatível com a prática de funções públicas de maneira imprudente, negligente ou imperita que causem danos ao erário.

Ademais, há atos culposos que, na prática, possuem maior gravidade que atos dolosos, sobretudo em razão das repercussões sociais que possam ocasionar. Por exemplo, a atuação negligente de um servidor na fiscalização de barragens pode levar a gravíssimos acidentes e deve, sob a óptica da LIA, ser devidamente sancionada. A configuração da improbidade por culpa, por outro norte, é limitada às hipóteses do art. 10 da LIA (atos que importem danos ao erário), como já pacificou a jurisprudência do STJ, além de demandar a demonstração de culpa grave para a condenação.

Importante lembrar que a probidade administrativa consiste em bem jurídico constitucionalmente tutelado, sendo da mais alta e elevada importância para a promoção do bem de todos e, especialmente, para a construção de uma sociedade justa e solidária. Nesse passo, é importante que o agente público aja com o máximo cuidado no exercício de suas funções públicas. Conforme FÁBIO MEDINA OSÓRIO<sup>2</sup>, em diversos modelos comparados, a improbidade já é tida como espécie de má gestão pública que comporta atuações dolosas e culposas.

---

<sup>2</sup> (Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência. 2ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010, pág. 41).



A ampla proteção constitucional conferida à probidade administrativa, manifestada no princípio da independência das instâncias de responsabilização, indica que a supressão da forma culposa fragiliza a guarda da moralidade, servindo como estímulo ao descuido e à falta de diligência na gestão pública.

Nem mesmo o Direito Penal (*ultima ratio*) se esquece do servidor que lesiona o erário por atos culposos, de modo que incompreensível e desaconselhável, por fragilizar a proteção da probidade, o abrandamento propugnado no regime de punição cível-administrativo consagrado na LIA, máxime porque o bem jurídico tutelado (probidade administrativa como eficiência) justifica a punição do agente negligente, imperito ou imprudente.

É fato que a reprovação merecida por quem age com culpa no trato da coisa pública não pode ser igual a de quem age com má-fé e desonestidade, porém, tanto a conduta culposa quanto a dolosa, que acarretar danos ao erário, deve ser punida, na medida da respectiva culpabilidade. E a atual redação da Lei nº 8.429/92, assim como mudanças propostas no PL 10.887/2018, permitem a punição de cada uma dessas situações (atos dolosos e culposos), de modo proporcional à gravidade da conduta, à repercussão e intenção do agente, não havendo, pois, motivos plausíveis para a extinção da improbidade culposa.

## 2. Entidades subvencionadas - fim da limitação da pena à repercussão patrimonial do ilícito:

| PL 10887 Original  | Substitutivo  | Redação Atual   |
|--|---|---|
| Art. 1º, <del>parágrafo único</del> . "Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos <del>lesivos ao</del> patrimônio de entidade <del>pública ou privada</del> que receba subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício, de órgão público bem como daqueles para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de <del>50%</del> (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual". | Art. 1º, § 1º. "Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos <b>de improbidade praticados contra o</b> patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, <b>limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos</b> ". | Art. 1º, <b>parágrafo único</b> . "Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos". |

A redação inicial do PL propunha a supressão do trecho "*limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos*", o que aplacaria o debate sobre os alcances da LIA em relação aos subvencionados. Com essa supressão, supera-se o entendimento, segundo o qual, em



relação às entidades subvencionadas ou com participação minoritária do Erário, somente se permitiria o enquadramento da conduta do agente como ato de improbidade administrativa quando sua prática implicar a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos (art. 10), de modo que atos que importem em enriquecimento ilícito do agente (art. 9º) ou em violação dos princípios da Administração Pública (art. 11) estariam a salvo das sanções da Lei nº 8.429/923.<sup>4</sup>

Portanto, segundo a proposta constante do texto inicial do PL, permaneceria a possibilidade de improbidade administrativa, mesmo que o custeio público seja minoritário. Além disso, ainda segundo o texto inicial do PL, afastar-se-ia tanto a limitação da sanção pecuniária pelo montante desembolsado pelo poder público quanto o entendimento de que somente constituiria improbidade contra as entidades referidas no dispositivo nas hipóteses de prejuízo ao Erário.

### 3. Sujeição de pessoa que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste:

| PL 10887 Original   | Substitutivo  | Redação Atual  |
|---|---|--|
| Art. 2º. <del>“Sujeitam-se às disposições desta lei o agente político e o público, assim considerados, para os efeitos desta lei, como 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 mencionadas no artigo anterior.</del> | Art. 2º. <b>“Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, o agente político, o servidor público e</b> todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.” | Art. 2º. “Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, 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 mencionadas no artigo anterior”. |
| <b>Parágrafo único. Sujeita-se às sanções previstas por esta</b>  | <b>“Parágrafo único. Sujeita-se às sanções previstas por esta lei, no</b>   | [sem correspondência]  |

<sup>3</sup> O tema não é uníssono, como espelha o seguinte entendimento: *Cabe, ainda, assinalar, no tocante a essas categorias, que a sanção patrimonial (ressarcimento integral do dano ao patrimônio público) limita-se à repercussão negativa do ato ímprobo sobre a contribuição dos cofres públicos que lhes foi repassada. As demais sanções previstas no art. 12 da LIA (perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios) têm aplicação normal, levando-se em conta a “extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”* (PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. São Paulo: Atlas, 2007 p. 24).

<sup>4</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 194.

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>lei, no tocante a recursos de origem pública, o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a Administração Pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente”.</p> | <p>tocante a recursos de origem pública, o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a Administração Pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente”.</p> |  |
|--|--|--|

Desponta preocupação com a diferenciação entre agente político e agente público, proposta no texto inicial do PL, o que poderá levar, em caso de aprovação, a um argumento favorável aos detentores de cargos políticos, no sentido de se eximir de condutas ímprobas praticadas em período anterior à vigência da redação modificada. Além da inexplicável diferenciação entre agente público e agente político, o objetivo parece ser o de restringir o alcance da punição por atos de improbidade, favorecendo os ocupantes de cargos políticos.

Está em perfeita conformidade com a jurisprudência a explicitação de que estão sujeitos às sanções da LIA os agentes públicos que celebram convênios, contratos de gestão, contratos de repasse, termos de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo. No entanto, a menção expressa a um rol de tipos de avenças firmadas com o Poder Público pode levar à equivocada conclusão de que a LIA incidirá somente diante da ocorrência de uma dessas espécies de ajuste mencionadas. A mudança sugere possível tentativa de limitar o espectro de aplicação da LIA, ainda que haja a menção final a uma cláusula aberta. Alterações na LIA, instrumento dos mais relevantes para o combate à corrupção, devem ter por objetivo criar mais segurança jurídica e não permitir discussões infundáveis sobre o âmbito de sua aplicação.

Na essência, parece desnecessária a alteração. A lei de improbidade já alcança entidades que não integrem a estrutura administrativa formal e particulares que manejem recursos públicos. Não importa a espécie de vínculo com o ente estatal nem a forma de investidura: o ponto preponderante aqui é o exercício de um encargo de natureza pública, o desempenho de uma função de natureza estatal, o desempenho de um *munus*, em última instância, de uma responsabilidade do Estado. Portanto, a natureza do vínculo do agente para com o Estado (se decorrente de investidura permanente ou transitória, mediante concurso, contratação temporária, delegação ou permissão de serviço público) é de menor importância. Deste modo, por desnecessária, a alteração poderá dificultar a aplicação da LIA ao invés de trazer benefício efetivo.

#### 4. Responsabilidade da empresa e dos sócios/cotistas:

| PL 10887 Original  | Substitutivo  | Redação Atual  |
|--|---|--|
| Art. 3º. "As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade".  | Art. 3º. "As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra <b>dolosamente</b> para a prática do ato de improbidade".  | Art. 3º. "As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade <b>ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta</b> ". |
| § 1º. Também se sujeita às disposições desta lei, aquele que, mesmo não sendo agente público e não tendo induzido ou concorrido para a prática do ato de improbidade, dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, desde que tenha conhecimento da irregularidade do ato e o pratique dolosamente. | <b>"§ 1º. Também se sujeita às disposições desta lei aquele que, mesmo não sendo agente público e não tendo induzido ou concorrido para a prática do ato de improbidade, dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, desde que tenha conhecimento da irregularidade do ato e o pratique dolosamente".</b>  | [sem correspondência]  |
| § 2º. Os sócios e cotistas de pessoas jurídicas de direito privado <b>só</b> respondem <del>aos termos da presente lei se individualizada e comprovada a prática dos atos a que se refere o caput e o § 1º deste artigo.</del>   | <b>"§ 2º. Os sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade a que venha ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, hipótese em que responderão nos limites de sua participação."</b> | [sem correspondência]  |

No texto original, o PL estabelece que também "*se sujeita às disposições desta lei aquele que, mesmo não sendo agente público e não tendo induzido ou concorrido para a prática do ato de improbidade, dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, desde que tenha conhecimento da irregularidade do ato e o pratique dolosamente*" (art. 3º, § 1º).

Tal disposição, aplicada a pessoa jurídica, torna extremamente difícil sua responsabilização, que só poderia ocorrer caso houvesse deliberação expressa de seus órgãos diretivos pelo cometimento da infração.

Trata-se de medida que não apenas inviabiliza a responsabilização da pessoa jurídica, como, ainda, destoa do microsistema anticorrupção, haja vista a previsão da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção ou da empresa limpa), que estabelece regime de responsabilidade objetiva da empresa corrupta.

Ainda, o art. 3º, § 2º do PL propõe uma excessiva limitação da responsabilidade dos sócios de pessoas jurídicas. Nos termos em que proposta a alteração, somente será possível a aplicação de sanções às pessoas físicas caso se evidencie que houve expressa participação material no ato, ficando, ainda, as sanções

condicionadas aos limites de sua participação. A alteração olvida, por exemplo, os casos de desconsideração de personalidade jurídica, notadamente a confusão patrimonial, e cria uma certa blindagem das pessoas físicas.

Assim, a alteração proposta permite que os lucros obtidos por pessoa jurídica em razão de ato de improbidade, posteriormente distribuídos ou repartidos aos sócios, estejam fora do alcance da LIA, o que implica grave restrição à integral recomposição do dano.

## 5. Responsabilidade dos sucessores – art. 8º e art. 8º-A:

| PL 10887 Original   | Substitutivo   | Redação Atual   |
|---|--|---|
| Art. 8º. <del>“Os efeitos de ressarcimento e da multa civil pelo ato de improbidade serão transmitidos aos herdeiros até o limite do valor da herança”.</del> | Art. 8º. <b>“O sucessor daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilicitamente está sujeito apenas à obrigação de repará-lo, até o limite do valor do patrimônio transferido”.</b>  | Art. 8º. “O sucessor daquele que causar <b>lesão ao patrimônio público</b> ou se enriquecer ilicitamente está sujeito <b>às cominações desta lei</b> até o limite do valor <b>da herança</b> ”. |
| Art. 8-A. <del>“No caso de pessoa jurídica, a responsabilidade sucessória de que trata o artigo anterior se estende também ao valor da multa civil”.</del>    | Art. 8-A. <b>“A responsabilidade sucessória de que trata o art. 8º se aplica também no caso de pessoa jurídica, subsistindo a responsabilidade na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária”.</b>   | [sem correspondência]   |
| [sem correspondência]   | <b>Parágrafo único. “Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados”.</b> | [sem correspondência]   |

A alteração do art. 8º proposta pelo substitutivo ao PL, ao limitar a responsabilidade sucessória dos herdeiros à obrigação de reparação do dano, permite duas situações extremamente indesejadas. Primeiramente, deixa-se de mencionar “herança” — instituto jurídico já consolidado nas regras de direito civil — e passa-se a

mencionar “patrimônio transferido”, situação que gera dúvida sobre eventual preferência entre a aplicação das sanções da LIA em relação aos demais credores.

Além disso, permite que o montante correspondente ao enriquecimento ilícito do agente ímprobo seja mantido no patrimônio familiar, havendo uma espécie de “legalização do ilícito”. Se houve enriquecimento ilícito, o montante indevidamente obtido deve ser objeto de perdimento, de modo que é indevida a limitação da repercussão patrimonial. Ademais, ao excluir da sucessão a multa civil há, basicamente, a concessão de uma anistia. Como se sabe, é regra da sucessão que são repassados aos herdeiros a obrigação, nos limites do valor da herança, o ativo e o passivo do *de cuius*. Assim, se o patrimônio do agente ímprobo era suficiente para saldar eventual multa civil aplicada, os herdeiros devem ser chamados a custear esse montante, nos limites da herança.

Também há uma sensível alteração nas hipóteses de sucessão de empresas. Conquanto o art. 8º-A mencione a responsabilidade em casos de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, não menciona especificamente a “sucessão empresarial”, termo mais amplo e que permite, por exemplo, alcançar sucessões de fato.

## 6. Extinção/alteração de incisos do 9º e 10, e extinção dos arts. 10-A e 11:

| REDAÇÃO ATUAL   | PL ORIGINAL   | SUBSTITUTIVO   |
|---|---|--|
| <p>Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:</p> <p>IV - utilizar, em obra ou serviço particular, <del>veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza</del>, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores <b>públicos</b>, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;</p> <p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza,</p> | <p>Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, <b>mediante a prática de ato doloso</b>, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:</p> <p>IV - utilizar, em obra ou serviço particular, <b>qualquer bem móvel</b>, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta <del>lei</del>, bem como o trabalho de servidores, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;</p> <p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza,</p> | <p>“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente:</p> <p>IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta <del>Lei</del>, bem como o trabalho de servidores, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;</p> <p>VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza,</p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre <b>medição ou avaliação em</b> obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;</p> <p>VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;</p>   | <p>direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre <b>qualquer dado técnico envolvendo</b> obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;</p> <p>VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, <b>ou em razão deles</b>, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, <b>assegurada, previamente, a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;</b></p>   | <p>direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico envolvendo obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;</p> <p>VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, <b>ou em razão deles</b>, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;</p>  |
| <p>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, <b>dolosa ou culposa</b>, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:</p> <p>I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;</p> <p>VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;</p> | <p>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:</p> <p>I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a <b>indevida</b> incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;</p> <p>VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, <b>acarretando perda patrimonial efetiva;</b></p> | <p>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje perda patrimonial <b>efetiva</b>, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:</p> <p>I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;</p> <p>VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;</p> |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;</p> <p>XIX - agir <b>negligentemente</b> na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;</p> <p><del>XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.</del></p> <p>[sem correspondência]</p> | <p>X - agir <b>negligentemente</b> na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;</p> <p>XIX - agir <b>ilicitamente</b> na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;</p> <p>XXI - <b>conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.</b></p> <p>[sem correspondência]</p> | <p>X - agir <b>ilicitamente</b> na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;</p> <p>XIX - agir <b>para a configuração de ilícito</b> na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;</p> <p>XXI - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.</p> <p><b>Parágrafo único. Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º."</b></p> |
| <p><del>Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.</del></p>   | <p>Art. 10-A (Revogado)</p> <p>* Apesar da revogação inclui-se no art. 10 inciso XXI a conduta antes descrita no art. 10-A</p>  | <p>Art. 10-A (Revogado)</p> <p>* Apesar da revogação inclui-se no art. 10 inciso XXI a conduta antes descrita no art. 10-A</p>  |
| <p>Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:</p>  | <p>Art. 11. <b>Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão dolosa, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:</b></p>  | <p><b>"Art. 11. Ações ou omissões ofensivas a princípios da Administração Pública que, todavia, não impliquem enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, nos termos dos arts. 9º e 10 desta Lei, não configuram improbidade administrativa, sem prejuízo da propositura</b></p>  |



|                       |   |   |
|-----------------------|---|---|
| [sem correspondência] | <b>XI - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, independentemente da ocorrência de dano.</b>   | de outras ações cabíveis, consoante o caso, como as leis 4.717, de 29 de junho de 1965, e 7.347, de 24 de julho de 1985.” (NR)<br>[sem correspondência] |
| [sem correspondência] | <b>§ 1º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de interpretação razoável de lei, regulamento ou contrato.</b>   | [sem correspondência]   |
| [sem correspondência] | <b>§ 2º A violação aos princípios da administração pública também se configura quando a conduta do agente for orientada especificamente a acarretar dano antijurídico, patrimonial ou não patrimonial, ao particular.</b> | [sem correspondência]   |

Talvez o ponto mais sensível do substitutivo reside na revogação, pura e simples, do art. 11 da LIA, com a exclusão dos atos de improbidade violadores de princípios da Administração Pública. Essa circunstância limita a aplicação da LIA ao sancionamento de atos com repercussão patrimonial, seja por danos ao erário ou enriquecimento ilícito do agente, de modo que outras lesões ao Poder Público deixariam de ser sancionadas.

Com isso, não haverá mais incidência da LIA a diversas condutas altamente reprováveis e que afetam gravemente o princípio da moralidade, a exemplo da tortura praticada por policial no exercício da função;<sup>5</sup> utilização de viatura da polícia federal para frequentar uma festa, com o disparo de tiros a esmo que culmina na morte de uma criança;<sup>6</sup> a prática de nepotismo.<sup>7</sup>

Há, ademais, exemplo deveras atual que, possivelmente, deixaria de ser considerado como ato de improbidade: a reprovável prática de furar a fila de vacinação

<sup>5</sup> REsp nº 1.177.910/SE, Rel. Min. Herman Benjamin.

<sup>6</sup> EREsp nº 1.701.967/RS, Rel. Min. Francisco Falcão.

<sup>7</sup> AgRg no AREsp 550.607/RJ, Rel. P/ Acórdão Min. Benedito Gonçalves.

da COVID-19. Se revogado o art. 11, o agente público responsável dificilmente seria punido no âmbito da improbidade administrativa.

Outra sensível alteração está no art. 10, inciso VIII, do PL e do Substitutivo. Atualmente a jurisprudência do STJ é firme no sentido de que a frustração de processo licitatório é ato de improbidade que importa em dano presumido ao Erário, o que caracteriza o ato ímprobo do art. 10, inciso VIII, sendo que o dano em si não constitui condição à caracterização do ato enquanto improbidade, mas apenas um requisito para que se imponha o dever de ressarcimento, nos termos do art. 21, inciso I.<sup>8</sup>

O projeto busca alterar a jurisprudência do STJ e apontar que só se caracteriza a hipótese do art. 10, inciso VIII, se houver dano concreto e comprovado ao Erário. No entanto, possibilita que, caso não constatado o dano, a conduta seja enquadrada no art. 11, inciso XI. O Substitutivo também prevê que a caracterização de ato de improbidade por dispensa indevida de processo licitatório só ocorre se for possível quantificar a lesão. Lembre-se que tal projeto extingue a improbidade por violação de princípios.

No entanto, nos casos de dispensa indevida de licitação dificilmente se consegue estabelecer qual o valor do dano, pois seria necessário avaliar o preço de mercado da contratação. O dano, neste caso, é presumido, consoante consolidada jurisprudência, pois decorre do vício de concorrência, que acarreta impossibilidade de realização de procedimento destinado à garantia da melhor proposta.

Assim, a alteração do art. 10, inciso VIII em conjunto com a revogação do art. 11, proposta amparada pelo Substitutivo, na prática, admite que a frustração do caráter competitivo de qualquer procedimento licitatório, a exemplo do direcionamento da contratação para benefício de um familiar, parente ou amigo, esteja fora do âmbito de incidência da LIA, se não demonstrado, especificamente, qual o valor do prejuízo econômico.

## 7. Condenação em danos não patrimoniais:

| REDAÇÃO ATUAL  | PL ORIGINAL  | SUBSTITUTIVO   |
|--|--|--|
| Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, <del>que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:</del> | Art. 12. Independentemente <b>do ressarcimento integral do dano patrimonial, se for o caso, da condenação pelos danos não patrimoniais, se houver,</b> e das sanções penais <b>comuns e de responsabilidade,</b> civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: | "Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, <b>se efetivo,</b> 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, <b>que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de</b> |

<sup>8</sup> REsp nº 1.755.958/MG, Rel. Min. Regina Helena Costa.

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <b>acordo com a gravidade do fato:</b> |
|--|--|--|

A inclusão de danos não patrimoniais, como prevista na redação do art. 12 conferida pelo PL original, consagra a jurisprudência do STJ<sup>9</sup> quanto à possibilidade de fixação de danos morais coletivos ou individuais em caso de prática de ato de improbidade, o que deve ser louvado.

O Substitutivo não faz menção à “condenação por danos não patrimoniais”. Sob justificativa de que o valor da multa civil já serve à reparação do dano não patrimonial, o que, por evidente, destoa da lógica da natureza sancionatória da multa. Qualquer multa, seja ela civil, administrativa ou penal, se destina a sancionar o agente pela prática de um ilícito e não se confunde com a reparação do dano.

Assim, o Substitutivo, além de reduzir o ato de improbidade para uma caracterização meramente patrimonial, impede que eventuais danos extrapatrimoniais causados a pessoas físicas ou à coletividade sejam reparados, o que destoa do dever de reparar integralmente o dano causado, que decorre do art. 37, § 5º da Constituição Federal e do art. 5º da LIA.

## 8. Redimensionamento das penas do art. 12:

| REDAÇÃO ATUAL  | PL ORIGINAL   | SUBSTITUTIVO  |
|--|---|---|
| <p>Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, <del>que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:</del></p> <p>I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, <del>ressarcimento integral do dano, quando houver</del>, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de <del>oito a dez</del> anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do</p> | <p>Art. 12. Independentemente <del>do ressarcimento integral do dano patrimonial, se for o caso, da condenação pelos danos não patrimoniais, se houver</del>, e das sanções penais <b>comuns e de responsabilidade</b>, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:</p> <p>I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de <b>quatro a doze</b> anos, pagamento de multa civil <del>de até três vezes</del> o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o</p> | <p>“Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, <b>se efetivo</b>, 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, <b>que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:</b></p> <p>I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de quatro a doze anos, pagamento de multa civil <b>equivalente</b> ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o</p> |

<sup>9</sup> EDv nos EAREsp 478.386/DF, Rel. Min. Francisco Falcão.

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de <b>dez</b> anos;</p> <p>II - na hipótese do art. 10, <del>ressarcimento integral do dano</del>, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de <b>cinco a oito</b> anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de <b>cinco</b> anos;</p> <p>III - na hipótese do art. 11, <del>ressarcimento integral do dano, se houver</del>, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de <b>três a cinco</b> anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de <b>três</b> anos.</p> | <p>Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de <b>quatro a doze</b> anos;</p> <p>II - na hipótese do art. 10, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, e perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de <b>quatro a dez anos</b>, pagamento de multa civil <b>de até duas vezes</b> o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de <b>quatro a dez</b> anos;</p> <p>III - na hipótese do art. 11, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de <b>quatro a seis</b> anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente <b>público ou político</b> e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de <b>quatro a seis</b> anos.</p> | <p>Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de quatro a dez anos;</p> <p>II - na hipótese do art. 10, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, e perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de quatro a dez anos, pagamento de multa civil <b>equivalente ao</b> valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de <b>três a oito</b> anos.</p> <p>III - na hipótese do art. 11, <b>ressarcimento integral do dano, se houver</b>, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de <b>três a cinco</b> anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de <b>três</b> anos.</p> |
|--|---|---|

Há retrocesso no redimensionamento das penas, uma vez que houve a redução da pena mínima de suspensão dos direitos políticos para 4 anos, o que pode facilitar a reeleição de agentes ímprobos. De fato, ainda que o PL aumente a pena máxima, a diminuição da pena mínima abrandando injustificadamente a sanção para o ato de improbidade.

Igualmente ocorreu com a pena de proibição de contratação com o Poder Público, que atualmente não tem previsão de um montante variável. Pode-se até sustentar que o estabelecimento de um intervalo de pena máxima e mínima para as sanções melhor atenda ao princípio da individualização da pena. O problema que se constata no PL diz com o montante fixado a título de pena mínima, muito baixo, o que implica enfraquecimento do caráter de prevenção geral e especial da pena.

## 9. Cassação de aposentadoria:

| REDAÇÃO ATUAL                              | PL ORIGINAL   | SUBSTITUTIVO                               |
|--|---|--|
| Art. 12 [...]<br><br>[sem correspondência] | Art. 12 [...]<br><br><b>§ 1º A imposição da pena de perda de função pública pode ser convertida em cassação da aposentadoria do agente público ou político, ressalvada a possibilidade de utilização das contribuições previdenciárias para eventual migração ao regime geral de previdência.</b> | Art. 12 [...]<br><br>[sem correspondência] |

No que tange à pena de cassação de aposentadoria, o PL em sua redação original resolve uma discussão pendente no STJ quanto à validade dessa espécie de sanção no âmbito da LIA, sobretudo por tornar clara a possibilidade de sua aplicação. Ademais, o texto original do PL realiza uma certa ponderação entre o caráter sancionador da LIA e o caráter contributivo do regime de previdência. De um lado, abre-se a possibilidade de sancionar aquele que, praticando um ato de improbidade enquanto na ativa, passa à inatividade no decorrer do processo. De outro, permite a utilização das contribuições vertidas no âmbito do regime geral de previdência, de modo a garantir uma remuneração mínima após a inatividade.

O Substitutivo, por sua vez, reduz a possibilidade de aplicação da pena de cassação de aposentadoria, o que pode inviabilizar a efetiva aplicação da sanção no que tange ao agente com vínculo temporário com a Administração Pública (cargos comissionados, funções de confiança, mandatos eletivos etc.), em razão da própria natureza transitória desses vínculos. Ademais, mesmo em relação aos agentes com vínculo permanente, haverá certa dificuldade de aplicação da sanção, ante o inexorável lapso temporal para o trânsito em julgado. Assim, haverá um esvaziamento da sanção da perda de função pública.

## 10. Extinção de todos os vínculos do agente:

| REDAÇÃO ATUAL | PL ORIGINAL   | SUBSTITUTIVO  |
|---------------|---------------|---------------|
| Art. 12 [...] | Art. 12 [...] | Art. 12 [...] |

|                       |  |   |
|-----------------------|--|---|
| [Sem correspondência] | <b>§ 2º A sanção de perda do cargo público atinge todo e qualquer vínculo do agente público ou político com o Poder Público.</b> | <b>§ 1º A sanção de perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o Poder Público na época do cometimento da infração.</b> |
|-----------------------|--|---|

Em setembro de 2020 houve uma importante decisão do STJ sobre o tema. No julgamento do EREsp 1.701.967/RS, Rel. Min. Falcão, firmou-se o entendimento de que *"a perda de cargo é aplicável à função exercida pelo agente público no momento do trânsito em julgado da ação"*. Abre-se, assim, a possibilidade de se decretar a perda do cargo de quem quer que seja, esteja ele onde estiver, no momento em que transitar em julgado a sentença, pois a prática de um ato de improbidade administrativa torna incompatível o exercício de qualquer cargo ou função pública. Assim, louvável a alteração incluída no texto original do PL.

A restrição da sanção ao cargo ocupado pelo agente público no momento da prática do ato ímprobo trazida no Substitutivo, por outro lado, constitui retrocesso, pois irá impedir, na prática, a aplicação da pena para os casos de funções temporárias perante a Administração Pública (funções de confiança, Secretários estaduais ou municipais, Ministros de Estado, cargos comissionados e mandatos eletivos), em razão do grande tempo que se leva entre a prática do ato de improbidade e o trânsito em julgado da sentença de procedência.

## 11. Inabilitação por 5 anos para o exercício de qualquer função pública:

| PL 10887 Original  | Substitutivo   | Redação Atual                               |
|--|--|---|
| Art. 12. [...]<br><br><del>§ 3º A perda da função ou de cargo público implicará a inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de cinco anos, sem prejuízo, quando for o caso, dos efeitos da suspensão dos direitos políticos.</del> | Art. 12. [...]<br><br><b>§ 3º Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.</b> | Art. 12. [...]<br><br>[sem correspondência] |

O PL original prevê a inclusão de um § 3º no art. 12 (sem correspondência no texto atual) indicando que a perda da função ou do cargo público inabilita o agente para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Importante inovação, pois o tema carecia de regulação expressa na LIA. Muito embora a Lei 8.112/90 previsse, para servidores federais, incompatibilização do servidor pelos 5 anos seguintes à demissão, havia abalizada posição pela possibilidade de retorno imediato do servidor condenado por improbidade<sup>10</sup>, já que ausente previsão expressa da LIA para a questão.

Ocorre que no Substitutivo essa redação foi totalmente reformulada e passou a tratar de outro assunto, consistente na imposição de dever ao magistrado de ponderar sobre os efeitos econômicos e sociais da penalização da pessoa jurídica, a fim de permitir a manutenção das atividades da empresa implicada em ato de improbidade administrativa.

Na forma como está redigido o texto legal, permite-se a modulação da responsabilidade da pessoa jurídica, porém abre-se uma janela extremamente subjetiva (discricionariedade sem limites), que fomenta a insegurança jurídica e a impunidade, pois, mesmo uma empresa que tenha sido constituída ou usada exclusivamente para atos graves de corrupção, poderá continuar a funcionar, ao passo que deveria ser liquidada, a fim de que outro agente econômico idôneo assumira o seu espaço.

## 12. Aumento da multa e vedação de multa isolada:

| PL 10887 Original  | Substitutivo   | Redação Atual                                    |
|--|--|--|
| <p>Art. 12. [...]</p> <p><del>§ 4º</del> A multa pode ser aumentada até o triplo, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I e II é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.</p> | <p>Art. 12. [...]</p> <p><b>§ 2º</b> A multa pode ser aumentada até o triplo, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I e II <b>do caput</b> é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.</p> | <p>Art. 12. [...]</p> <p>Sem correspondência</p> |

O Substitutivo propõe a inclusão do § 2º ao art. 12 — dispositivo que corresponde ao § 4º da redação original do PL — prevendo a possibilidade do aumento da pena de multa até o triplo, na hipótese de o agente ímprobo possuir situação econômica que não o faça sentir a penalidade fixada na forma dos incisos I e II do mencionado artigo.

<sup>10</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 463.



A inovação trazida pela redação original do PL, e mantida pelo Substitutivo, é muito importante, porque, atento à situação econômica do réu, o juiz poderá fixar a pena de multa em quantia que faça o agente ímprobo sentir efetivamente a sanção, nas hipóteses em que, mesmo fixada no máximo, as multas mencionadas nos incisos I e II não forem suficientes para a prevenção geral e especial.

### 13. Limitação territorial da proibição de contratar:

| PL 10887 Original  | Substitutivo  | Redação Atual                               |
|--|---|---|
| Art. 12. [...]<br><br>[sem correspondência]  | Art. 12. [...]<br><br><b>§ 6º Ocorrendo lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a se refere esta Lei deve deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, cível e administrativa tendo por objeto os mesmos fatos.</b>   | Art. 12. [...]<br><br>[sem correspondência] |
| <del>§ 6º A pena de proibição de contratação com o Poder Público pode, devidamente justificada, ser limitada territorialmente.</del> | <b>§ 7º A sanção de proibição de contratação com o Poder Público deverá constar no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS de que trata a Lei nº 12.846, de 11 de agosto de 2013, observando-se as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo.</b> | [sem correspondência]                       |

O PL em sua redação original propõe a inclusão do § 6º ao art. 12 da LIA, que passa a permitir, em caráter excepcional e por motivos relevantes, que a pena de proibição de contratar com o Poder Público seja limitada territorialmente. Já o Substitutivo trata desse tema (limitação territorial) no § 7º do art. 12 da LIA.

A redação original do PL não dá pistas ou sinais das razões que poderiam justificar a limitação territorial da sanção de proibição de contratar com o Poder Público.

E não nos parece haver motivos plausíveis em se considerar o sujeito inapto para contratar ou receber benefícios apenas de um ente federativo ou determinada circunscrição territorial quando condenado pela prática de ato de improbidade administrativa. Isso porque a proibição de contratar com o Poder Público como pena aplicada pela prática de ato ímprobo importa reconhecer que o agente ímprobo não reúne condições de gerir, de modo geral, ou de prestar serviços de natureza pública, pois o agente ímprobo é ímprobo em todo e qualquer lugar.

Essa limitação territorial também é mantida no § 7º, dispositivo que o Substitutivo propõe incluir no art. 12 da LIA.

Entretanto, a permissão de contratação com o Poder Público somente poderia ser mitigada se o próprio interesse público recomendar a contratação de um agente ímprobo, ainda assim, de modo emergencial e excepcional.

De fato, a redação dada pelo Substitutivo diz que somente em caráter excepcional e por motivos relevantes é que o agente condenado por ato de improbidade em relação a determinado ente público lesado ficaria impedido de contratar com outro ente público. Não explicita quais seriam as situações excepcionais nem os motivos relevantes para abrandar a sanção.

Com isso, na prática, a proibição do agente ímprobo de contratar com outro ente público, diverso daquele contra o qual praticada a improbidade, será de difícil aplicação e fica aberta uma porta extremamente subjetiva para punições muito brandas.

A lógica deveria ser invertida, isto é, somente em caráter excepcional e por fundadas razões é que o agente ímprobo poderia ser autorizado a contratar com outro ente público, e não como está previsto no Substitutivo. Isso permitiria acomodar situações extremas, como a eventual hipótese de uma pessoa jurídica que fosse a única detentora de determinado produto, de concessionário de serviço público (fornecimento de energia, água, gás encanado) ou situações de excepcional demanda, de emergência sanitária ou desencadeada por calamidade pública.

Além disso, convém realçar que o Substitutivo, por sua vez, piorou o quadro de impunidade, pois torna a excepcionalidade (limitação da abrangência territorial da pena) em regra geral. Na realidade, como regra geral, a proibição de contratar com o Poder Público não deve sofrer qualquer limitação territorial. Quem não é idôneo para contratar com um ente público, não é para contratar com outro.

Por outro lado, convém anotar que no Substitutivo se propõe outra redação ao § 6º, apenas para explicar que os valores que o agente ímprobo for condenado a reparar ao ente público lesado, em ação cível ou criminal, devem ser abatidos daqueles previstos nas sanções pela prática do ato ímprobo. Nesse particular, a redação que o Substitutivo dá ao § 6º não enfraquece a LIA, até porque nem precisaria haver previsão legal para que os valores da indenização eventualmente pagos por força de outras esferas de responsabilização (criminal ou cível) sejam abatidos no cumprimento de sentença da AIA, pois o que importa é a completa reparação do dano e não a reparação, mais de uma vez, do mesmo dano.

#### **14. Insignificância mitigada:**

No projeto original quer-se incluir o princípio da insignificância na LIA com a introdução do §7º ao art. 12. No PL Substitutivo esse dispositivo passa ao §5º.

| PL 10887 Original  | Substitutivo   | Redação Atual                               |
|--|--|---|
| Art. 12. [...]<br><br><del>§ 7º</del> Em se tratando de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta lei, <del>além do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso,</del> a sanção se limitará à aplicação de multa, nos termos do caput deste artigo. | Art. 12. [...]<br><br><b>§ 5º</b> Em se tratando de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção se limitará à aplicação de multa, <b>sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso,</b> nos termos do caput deste artigo. | Art. 12. [...]<br><br>[sem correspondência] |

Inicialmente, o PL não explica o que pode ser considerado como “menor ofensa aos bens jurídicos tutelados” pela LIA, até porque não é possível mensurar graus de violação, por exemplo, ao dever de probidade, que é um dos bens jurídicos tutelados pela LIA. Aliás, como mensurar os deveres de honestidade, legalidade ou moralidade? Quando será possível afirmar que a moralidade administrativa, *verbi gratia*, foi ofendida em menor intensidade?

O que parece, portanto, é uma tentativa de amainar as sanções previstas na LIA, com a positivação de tese já rechaçada pelo STJ, qual seja, a de que não há insignificância no crime contra a Administração Pública (Súmula 599) e, pelas mesmas razões, o princípio da insignificância é incompatível com a improbidade administrativa. Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça em várias oportunidades já decidiu que o princípio da insignificância não se aplica aos atos de improbidade administrativa<sup>11</sup>.

Além disso, no âmbito da improbidade administrativa, ainda que uma lesão patrimonial possa ter um diminuto valor econômico ou causar um prejuízo pequeno, a conduta do agente ímprobo pode possuir acentuado desvalor e grande violação de ordem ético-moral ou acentuada má-fé, o que poderia justificar a imposição de outras penalidades, além da multa.

Não podemos olvidar, ainda, que as sanções previstas na LIA já são, pelo sistema instituído no art. 12, aplicadas de forma proporcional à gravidade da conduta, o que atende perfeitamente ao princípio constitucional de individualização da pena, de modo que é claramente dispensável a inovação proposta. De fato, nos casos de menor impacto financeiro da lesão, esta circunstância deverá ser ponderada na fixação das sanções.

<sup>11</sup> AgInt. no REsp. 1774729, AgInt no AREsp. 1140901.

## 15. Princípios de direito sancionador:

| PL 10887 Original                   | Substitutivo   | Redação Atual                        |
|-------------------------------------|--|--------------------------------------|
| Art. 1º [...] [sem correspondência] | Art. 1º [...] <b>§ 3º Aplicam-se aos processos disciplinados nesta Lei os princípios constitucionais do direito sancionador.</b> | Art. 1º. [...] [sem correspondência] |

A proposição não define quais seriam os princípios de direito sancionador. Assim, a previsão pode trazer mais problemas que solução. Isso porque todas as normas jurídicas são sancionadoras; é a previsão de uma determinada sanção que faz com que ela desperte o interesse em ser cumprida. A diferença que existe entre as sanções é apenas de intensidade. Por isso, falar em “direito sancionador” ou princípio de direito sancionador não faz qualquer sentido, uma vez que o Direito é, na essência, sancionador.

Deste modo, tal previsão traz fundado receio de invocação generalizada de “nulidades”, o que representaria dificultar a aplicação da LIA; e temor de que leva a interpretação literal da norma, diminuindo o espectro de incidência da LIA.

Além disso, a proposta sugere margem para acabar com a independência e autonomia das instâncias, mediante a invocação do princípio do *ne bis in idem*.

## 16. Exclusão do ato com base em divergência jurisprudencial ou doutrinária:

| PL 10887 original   | Substitutivo  | Redação Atual                       |
|---|---|-------------------------------------|
| Art. 11 [...] <del>§ 1º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de interpretação razoável de lei, regulamento ou contrato.</del> | Art. 11 [...] [sem correspondência]   | Art. 11 [...] [sem correspondência] |
| Art. 1º [...] [sem correspondência]   | Art. 1º [...] <b>§ 6º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que não venha a ser posteriormente prevacente nas decisões de controle ou dos Tribunais. (NR)</b> | Art. 1º [...] Sem correspondência   |

As proposições inspiram preocupação. A redação original do PL sugere enfraquecimento da LIA, pois cria campo extremamente subjetivo (“interpretação razoável” de lei, regulamento ou contrato). Em matéria de improbidade, quanto menos margem para interpretações criativas melhor. E a disposição sob enfoque, ao constituir cláusula muito aberta de exclusão de ilicitude, tende a esvaziar o caráter repressivo da norma.

A versão do Substitutivo, a seu turno, é ainda pior. Pode representar um salvo conduto para ilegalidades. Bastaria invocar um artigo jurídico ou precedente isolado para excluir a ilicitude da conduta, pois estaria demonstrada a excludente da “divergência interpretativa”.

## 17. Declaração de bens:

| PL 10887 original  | Substitutivo   | Redação atual  |
|--|--|--|
| Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de Declaração de Imposto de Renda e Proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria da Receita Federal, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. | Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de <b>Declaração de Imposto de Renda e Proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria da Receita Federal</b> , a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. | Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de <b>declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado</b> , a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.                    |
| § 1º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.  | <b>§ 1º</b> A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.   | <b>§ 2º</b> A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.   |
| § 2º Será punido com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.  | <b>§ 2º</b> Será punido com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.   | <b>§ 3º</b> Será punido com a pena de demissão, <b>a bem do serviço público</b> , sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa. |

O PL mantém a obrigação de o agente público apresentar declaração de bens em periodicidade anual, a fim de acompanhar a sua evolução patrimonial.

A Lei nº 8.429/92 — na sua redação atual — já admite, no seu § 4º do art. 13, que a Declaração de Imposto de Renda seja entregue em substituição à declaração de bens prevista no *caput* do mesmo dispositivo.

Contudo, há enorme prejuízo com a supressão do atual § 1º do art. 13:

Art. 13 [...] § 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá 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.

Caso aprovada, a medida retiraria a obrigatoriedade de apresentação de declaração patrimonial de cônjuge e dependentes, facilitando a ocultação de bens indevidamente auferidos pelo agente público.

## 18. Pedido de indisponibilidade de bens:

| PL 10887 original  | Substitutivo   | Redação atual   |
|--|--|---|
| Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário e <del>a aplicação de outras sanções de natureza patrimonial.</del>   | Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário <b>ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.</b>  | <b>Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.</b> |
| § 2º O pedido de indisponibilidade será concedido <b>independentemente</b> da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias. | § 2º O pedido de indisponibilidade <b>apenas</b> será concedido <b>mediante</b> a demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias. | [sem correspondência]   |
| § 3º A medida pode ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio possa frustrar a efetividade da medida ou que haja outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar.   | § 3º A medida pode ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio possa <b>comprovadamente</b> frustrar a efetividade da medida ou que haja outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar.  | [sem correspondência]   |
| § 4º <del>A constrição deverá recair sobre bens que sejam suficientes para a garantia do ressarcimento ao erário dos prejuízos patrimoniais</del>  | § 4º <b>Havendo mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado</b>  | <b>Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral</b>  |

|   |   |  |
|---|---|--|
| <del>alegados e da multa civil, independentemente da época de sua aquisição.</del>  | <b>na petição inicial como dano ao erário ou enriquecimento ilícito.</b>  | <b>ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.</b> |
| § 5º O valor da indisponibilidade levará em conta a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitindo-se a sua substituição por caução idônea, fiança bancária ou seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo. | § 5º O valor da indisponibilidade levará em conta a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitindo-se a sua substituição por caução idônea, fiança bancária ou seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo. | [sem correspondência]  |
| <del>§ 6º A constrição patrimonial poderá incidir sobre bem de família, sempre que ausentes outros bens disponíveis em montante suficiente à garantia pretendida, competindo ao requerido a demonstração dessa suficiência.</del>   | [sem correspondência]   | [sem correspondência]  |
| <del>§ 7º A indisponibilidade de bens de terceiro depende da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processada na forma da lei processual.</del>  | <b>§ 6º A indisponibilidade de bens de terceiro depende da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processada na forma da lei processual.</b>  | [sem correspondência]  |
| <del>§ 8º Quando for o caso, o pedido incluirá 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.</del>  | <b>§ 7º Quando for o caso, o pedido incluirá 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.</b>  | [sem correspondência]  |
| <del>§ 9º Aplica-se à indisponibilidade prevista neste artigo, quando requerida de forma antecedente, o previsto nos arts. 305 e 308 a 310, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.</del>   | [sem correspondência]   | [sem correspondência]  |
| <del>§ 10. Aplica-se à indisponibilidade de bens, regida por esta lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.</del>  | <b>§ 8º Aplica-se à indisponibilidade de bens, regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.</b>   | [sem correspondência]  |
| <del>§ 11. Da decisão que defere ou indefere a medida de</del>  | <b>§ 9º Da decisão que defere ou indefere a medida relativa à</b>   | [sem correspondência]  |



|  |   |                       |
|--|---|-----------------------|
| indisponibilidade cabe agravo de instrumento, nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. | indisponibilidade cabe agravo de instrumento, nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.  |                       |
| [sem correspondência]  | <b>§ 10 A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, não incidindo sobre os valores a serem eventualmente aplicado a título de multa civil e sobre eventual acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.</b> | [sem correspondência] |

A Lei nº 8.429/92, na redação atualmente vigente, prevê a possibilidade de o MP pedir a indisponibilidade dos bens dos réus no art. 7º, segundo o qual “*quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado*”.

O art. 16 da lei estabelece também a possibilidade de decretação de sequestro dos bens do agente que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. O sequestro consubstanciava medida cautelar típica prevista nos arts. 822 a 825 do Código de Processo Civil de 1973.

O PL proposto vem adequar essas medidas — de cunho inequivocamente cautelar — à disciplina e nomenclatura estabelecida pelo Código de Processo Civil de 2015. Em determinados pontos, o PL originalmente proposto vem ao encontro da jurisprudência que se firmou sobre a matéria, ainda na vigência do Código de Processo Civil anterior. Entretanto, alguns aspectos devem ser objeto de crítica, o que se mostra a seguir.

No que se refere ao substitutivo, as críticas são ainda mais contundentes, uma vez que as alterações propostas contrariam a jurisprudência que se firmou sobre a matéria, em prejuízo à obtenção de resultado útil no processo. Trata-se de retrocesso inequívoco.

O primeiro ponto a ser destacado diz respeito ao **montante abrangido pela medida de indisponibilidade**.

A esse respeito, a nova redação proposta pelo projeto estabelece, no art. 16, a possibilidade de ser o pedido de indisponibilidade de bens feito em caráter antecedente ou incidental. Nesse sentido, segue a classificação e nomenclatura estabelecida pelo CPC atual, a respeito das tutelas de urgência (arts. 294 e s.), o que é louvável.

A nova redação passa a abranger a multa entre os escopos da indisponibilidade, o que já vinha sendo admitido pelo STJ<sup>12</sup>.

O *caput* do art. 16 do PL original difere daquele constante no Substitutivo no que se refere ao montante que deve ser abrangido pela medida de indisponibilidade de bens. Enquanto, no primeiro, deve "*garantir a integral recomposição do erário e a aplicação de outras sanções de natureza patrimonial*"; no segundo, deve "*garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito*".

A intenção do Substitutivo de reduzir o escopo da medida de indisponibilidade se reflete também no § 10 do art. 16, segundo o qual: "*A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, não incidindo sobre os valores a serem eventualmente aplicado a título de multa civil e sobre eventual acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.*"

A alteração proposta no Substitutivo não se justifica. Com efeito, a lógica de se decretar a indisponibilidade de bens é garantir o resultado útil do processo, assegurando que haja patrimônio suficiente para fazer frente à reparação dos danos, à restituição dos acréscimos patrimoniais resultantes de enriquecimento ilícito e ao pagamento das demais sanções de caráter pecuniário. Não há motivo, portanto, para se excluir da referida garantia os valores relativos à multa civil e à eventual acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito, como pretende o Substitutivo.

A aprovação de uma regra com esse teor se mostraria mais branda do que a disciplina geral já estabelecida pelo Código de Processo Civil, em que é previsto um amplo e geral poder de cautela do juiz. Além disso, contraria a jurisprudência que já se pacificou sobre a matéria.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> REsp 1825229/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/12/2019, DJe 13/12/2019.

<sup>13</sup> A título de exemplo, confira-se a seguinte ementa: "ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. INDISPONIBILIDADE DE BENS. POSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO. FUMUS BONI IURIS DEMONSTRADO. DISPENSA DO PERICULUM IN MORA. GARANTIA DO RESULTADO ÚTIL DA DEMANDA. 1. A Primeira Seção desta Corte Superior firmou orientação no sentido de que a decretação da indisponibilidade de bens, na ação de improbidade administrativa, prescinde da demonstração da dilapidação do patrimônio do réu, ou de que tal esteja para ocorrer, visto que o periculum in mora se acha implícito no comando normativo do art. 7º da Lei 8.429/92, daí porque, a tal desiderato (indisponibilização de bens), basta a concreta demonstração da fumaça do bom direito, decorrente de fortes indícios da alegada prática do ato ímprobo (REsp 1.366.721/BA, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, DJe 19/09/2014). 2. Diante da efetiva demonstração de indícios da prática de ato de improbidade, exsurge a possibilidade de decretação da indisponibilidade de bens das partes acusadas, independentemente dos valores envolvidos na demanda, motivo pelo qual não merece reparos a decisão agravada. 3. A indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa de modo suficiente a assegurar futura execução, na eventualidade de ser proferida sentença condenatória de ressarcimento de danos, de restituição de bens e valores havidos ilícitamente, bem como de pagamento de multa civil, "excluídos os bens impenhoráveis assim definidos por lei, salvo quando

O segundo ponto a ser destacado consiste na questão relativa à **demonstração de *periculum in mora***.

A Lei nº 8.429/92, na redação atualmente vigente, não versa expressamente sobre os requisitos necessários para a decretação da medida de indisponibilidade de bens. Diante do silêncio legislativo, a jurisprudência se posicionou, pacificamente, no sentido de dispensar a presença do requisito *periculum in mora*. Ou seja, a indisponibilidade de bens pode ser decretada independentemente de se demonstrar risco concreto de dilapidação ou ocultação patrimonial por parte do acusado<sup>14</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça já havia consolidado entendimento (REsp 1366721/ BA, julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos - Tema 701), no sentido de que o *periculum in mora* é inerente ao pleito de indisponibilidade, espécie de tutela de evidência, bastando para decretação da indisponibilidade de bens do acusado indícios fortes da prática de improbidade.

Com acerto, o PL proposto originalmente acolhe o entendimento jurisprudencial formado sobre a matéria, dispondo, no § 2º do art. 16, o seguinte: "*O pedido de indisponibilidade será concedido independentemente da demonstração de*

---

estes tenham sido, comprovadamente, adquiridos também com produto da empreitada ímproba, resguardado, como já dito, o essencial para sua subsistência" (REsp 1.319.515/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 21/9/2012). 4. O fundamento relativo ao longo decurso de tempo desde a decretação da medida constritiva, sem a superveniência de sentença, não foi debatido nas instâncias ordinárias, razão pela qual não pode ser utilizado para fins de reforma do decisum recorrido. 5. Agravo interno improvido." (AgInt no REsp 1440849/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/05/2018, DJe 30/05/2018)

<sup>14</sup> Confira-se, a título de exemplo, a seguinte ementa: "PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR SUPOSTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. DEFERIMENTO, PELO TRF DA 2a. REGIÃO, DA POSTULAÇÃO DE MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS RÉUS. ALEGAÇÃO, NO APELO RARO, DE QUE A CORTE DE ORIGEM NÃO IDENTIFICOU A ALTA PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO PELO ÓRGÃO ACUSADOR E DE QUE HOUVE EXCESSO NA CONSTRIÇÃO FRENTE AO VALOR ATRIBUÍDO À CAUSA. O TRIBUNAL DE ORIGEM, CONFORME O QUADRO EMPÍRICO ESTABILIZADO NOS AUTOS, AFIRMOU A EXISTÊNCIA DE ELEMENTOS PARA A DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE, MOTIVO PELO QUAL NÃO HÁ FALAR EM EXCLUSÃO DO BLOQUEIO PATRIMONIAL ACAUTELATÓRIO NA ACP. VIOLAÇÃO DO ART. 7o. DA LEI 8.429/1992 INOCORRENTE. AGRAVO INTERNO DOS DEMANDADOS DESPROVIDO. 1. Cinge-se a controvérsia em perquirir se estão presentes ou não, no caso, os requisitos materiais e processuais para o deferimento da medida de indisponibilidade de bens da Ré na ACP por supostos atos de improbidade administrativa. 2. Sobre o tema, dispõe o art. 7o., parág. único da Lei 8.429/1992 que a indisponibilidade de bens recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. 3. Em interpretação ao referido dispositivo, esta Corte Superior firmou o entendimento de que a decretação de indisponibilidade de bens em ACP por Improbidade Administrativa dispensa a demonstração de dilapidação ou a tentativa de dilapidação do patrimônio para a configuração do *periculum in mora*, o qual está implícito ao comando normativo do art. 7o. da Lei 8.429/1992, bastando a demonstração do *fumus boni juris* que consiste em indícios de atos ímprobos (REsp. 1.366.721/BA, Rel. p/acórdão Min. OG FERNANDES, DJe 19.9.2014). (...)" (AgInt no AREsp 1547826/ES, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/11/2020, DJe 17/11/2020)

*perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias".*

O mesmo não se pode dizer sobre o Substitutivo apresentado. Segundo a nova redação proposta, o § 2º ficaria com a seguinte redação: "*O pedido de indisponibilidade **apenas** será concedido **mediante a demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo**, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias."*

Como se vê, a proposta passa a exigir um requisito a mais para a decretação da medida de indisponibilidade de bens: a demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo. Trata-se de proposta contrária à orientação adotada pela jurisprudência e que visa a enfraquecer o rigor da Lei de Improbidade.

Nota-se, ainda, que o projeto faz regra para concessão da medida a prévia oitiva do réu, mais uma vez se opondo à orientação consolidada no tema<sup>15</sup>. Agora, a norma condiciona à possibilidade de frustração da medida, o que poderá levantar inúmeras discussões sobre a validade da decretação da cautelar.

O terceiro ponto de relevo se refere ao **montante objeto da medida de indisponibilidade em caso de pluralidade de réus**.

O § 4º do Projeto original propõe regra no seguinte sentido: "*A constrição deverá recair sobre bens que sejam suficientes para a garantia do ressarcimento ao erário dos prejuízos patrimoniais alegados e da multa civil, independentemente da época de sua aquisição."*

A proposição é adequada e condizente com o disposto no art. 798 do CPC, que trata da responsabilidade patrimonial do devedor, estabelecendo o seguinte: "*O devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei."* Essa já era também na solução adotada pela jurisprudência.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DECRETAÇÃO INAUDITA ALTERA PARS NO ÂMBITO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. POSSIBILIDADE. 1. O Superior Tribunal de Justiça possui orientação pacífica no sentido de que nas ações de improbidade administrativa a medida cautelar de indisponibilidade de bens pode ser decretada inaudita altera pars. Precedentes. (AgInt no REsp 1522656/MT, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2017, DJe 17/04/2017)

<sup>16</sup> Como se vê, à título de exemplo, na ementa abaixo transcrita: "ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BEM DE FAMÍLIA ADQUIRIDO ANTERIORMENTE À PRÁTICA DOS ATOS TIDOS COMO ÍMPROBOS. POSSIBILIDADE. 1. A medida de indisponibilidade de bens de que trata a Lei nº 8.429/92 tem natureza cautelar e visa assegurar a efetividade das sanções pecuniárias que venham a integrar a futura e eventual condenação do réu, não sendo equiparada à expropriação de bens. Nesse contexto, a indisponibilidade pode recair sobre bens adquiridos antes ou depois dos fatos descritos na inicial, bem como sobre bens

Assim, está correta a norma proposta pelo PL original, ao determinar que a constrição abrangerá os bens do réu, independentemente de terem sido eles adquiridos antes ou depois da prática dos atos de improbidade.

Entretanto, o Substitutivo já destoa dessa regra, que decorre, logicamente, do sistema processual civil brasileiro. Suprime o texto que diz que os bens alcançados “*independem da época de sua aquisição*”; e estabelece que “*havendo mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou enriquecimento ilícito*”.

A previsão alternativa até não destoa da jurisprudência, que vê a indisponibilidade como limitada ao total do dano, enriquecimento e multa estimada. O problema, além do mencionado acima (restrição do escopo da indisponibilidade, com exclusão da multa), também reside na eliminação da previsão do PL original, acerca da época da aquisição dos bens a serem indisponibilizados, o que pode levantar dúvidas desnecessárias.

Pontua-se que o PL não garante o ressarcimento do dano extrapatrimonial (dano moral), cuja cobertura tem sido aceita pelos tribunais<sup>17</sup>.

Trata-se de tentativa injustificada de reduzir a abrangência da medida de indisponibilidade. Como já se disse, a indisponibilidade deve abranger bens suficientes para arcar com todos os aspectos pecuniários da condenação (não apenas aqueles decorrentes de dano ao erário ou enriquecimento ilícito).

O quarto ponto importante consiste na possibilidade de substituição da medida por **caução idônea, fiança bancária ou seguro-garantia**.

O § 5º do PL — redação original e substitutiva — prevê a possibilidade de haver a substituição da medida de indisponibilidade de bens por caução idônea, fiança bancária ou seguro-garantia judicial.

A possibilidade admitida pela proposta parece adequada, uma vez que a medida de indisponibilidade não deve ser vista como uma punição antecipada ao réu, mas, sim, como meio de garantir a recomposição dos danos e o pagamento dos demais aspectos patrimoniais de futura condenação. Nesse contexto, a substituição por garantias idôneas consubstancia um meio válido e menos oneroso ao réu.

Essa regra está em harmonia com o princípio da menor onerosidade da execução (conforme art. 805 do CPC/15: “*Quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado. Parágrafo único. Ao executado que alegar ser a medida executiva mais gravosa incumbe indicar outros meios mais eficazes e menos onerosos, sob pena de*

---

de família. Precedentes. 2. Agravo interno desprovido.” (AgInt no REsp 1772897/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/12/2019, DJe 16/12/2019)

<sup>17</sup> REsp 1731782/MS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/12/2018, DJe 11/12/2018.

*manutenção dos atos executivos já determinados.”), cuja ratio deve-se estender à hipótese, ainda que não se trate propriamente de fase de execução, mas sim de medida cautelar decretada antes ou no curso do processo de conhecimento.*

O quinto ponto que merece ser destacado é atinente à **indisponibilidade do bem de família**.

O § 6º do art. 16, segundo a proposta original, estabelece que *“a constrição patrimonial poderá incidir sobre bem de família, sempre que ausentes outros bens disponíveis em montante suficiente à garantia pretendida, competindo ao requerido a demonstração dessa suficiência”*. Tal regra está em consonância com a jurisprudência sobre a matéria<sup>18</sup>.

A seu turno, o Substitutivo suprime essa regra. Entretanto, não se vislumbra razão em se modificar a lei para afastar o entendimento jurisprudencial então prevalecente.

Por fim, o sexto ponto diz respeito ao **incidente de desconsideração da personalidade jurídica**.

O § 7º do art. 16 do PL (equivalente ao § 6º do substitutivo) estabelece que *“a indisponibilidade de bens de terceiro depende da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processada na forma da lei processual.”*

A LIA já prevê solução para essa questão, ao considerar o terceiro, em nome de quem está o bem ilícito, como sujeito ativo do próprio ato de improbidade, uma vez que para ele concorre<sup>19</sup>, auxiliando o agente público a dissimular o proveito econômico da ilicitude. Assim, deve ser réu da ação, sendo despropositado o incidente de desconsideração da personalidade jurídica.

## 19. Legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público:

| PL 10887 original  | Substitutivo   | Redação atual  |
|--|--|--|
| <b>Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta lei será</b> | Art. 17. A ação <b>para a aplicação das sanções de que trata esta Lei</b> será proposta pelo Ministério Público. | Art. 17. A ação <b>principal, que terá o rito ordinário</b> , será proposta pelo Ministério Público <b>ou pela pessoa jurídica</b> |

<sup>18</sup> Nesse sentido, confira-se, para ilustrar, a seguinte ementa: “ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8.429/92. INDISPONIBILIDADE DE BEM DE FAMÍLIA ADQUIRIDO ANTERIORMENTE À PRÁTICA DOS ATOS TIDOS COMO ÍMPROBOS. POSSIBILIDADE. 1. A medida de indisponibilidade de bens de que trata a Lei nº 8.429/92 tem natureza cautelar e visa assegurar a efetividade das sanções pecuniárias que venham a integrar a futura e eventual condenação do réu, não sendo equiparada à expropriação de bens. Nesse contexto, a indisponibilidade pode recair sobre bens adquiridos antes ou depois dos fatos descritos na inicial, bem como sobre bens de família. Precedentes. 2. Agravo interno desprovido.” (AgInt no REsp 1772897/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/12/2019, DJe 16/12/2019)

<sup>19</sup> “Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.



|                                   |  |  |
|-----------------------------------|--|--|
| proposta pelo Ministério Público. |  | interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. |
|-----------------------------------|--|--|

Na sua redação original, a Lei de Improbidade Administrativa confere legitimidade para a propositura da ação ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada.

O PL — tanto na sua redação original, quanto no seu Substitutivo — afasta a legitimidade da pessoa jurídica interessada e mantém apenas aquela do Ministério Público. Na justificativa apresentada ao Projeto original, afirma-se:

“Ainda quanto às questões processuais, entendeu-se por bem manter a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações de improbidade administrativa.

Isso se deu por consideração à natureza do provimento requerido no seio de ações desta natureza. Não é razoável manter-se questões de estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fossem. Há um viés político-institucional que deve ser observado, o que torna salutar e necessária a legitimação exclusiva.

Obviamente, as ações de ressarcimento são de titularidade do ente público lesado, e mesmo com a titularidade exclusiva para a ação de improbidade do Ministério Público, os entes não perdem a legitimidade para as ressarcitórias.”

Não se vislumbra motivo para restringir o rol de legitimados para a propositura da ação de improbidade administrativa. Ao lado do Ministério Público, é natural que as pessoas jurídicas interessadas (vítimas da improbidade) tenham também legitimidade para ajuizar a demanda. Isso permite uma maior proteção do erário, uma vez que, na inércia do órgão ministerial, poderá ser defendido também, diretamente, pelas pessoas jurídicas que foram prejudicadas pelo ato ímprobo.

Fato é que a legitimação exclusiva do Ministério Público para promoção da ação por improbidade representa retrocesso, pois enfraquece a proteção da moralidade administrativa, ao retirar o poder de agir da entidade vítima do ato indevido e vai na contramão da tendência de *accountability horizontal*, em que o controle é favorecido e ampliado pela ação integrada e complementar de diversos entes do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público<sup>20</sup>.

## 20. Requisitos da inicial, rejeição liminar e fim da defesa preliminar:

<sup>20</sup> SOARES, Pedro Vasques. **Accountability horizontal e a Advocacia Geral da União?** Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/33219/accountability-horizontalea-advocaciageral-da-união>. Acesso em: 30/03/2020.



| PL 10887 original  | Substitutivo   | Redação atual   |
|--|--|---|
| <p>Art. 17. [...]</p> <p><b>§ 3º A petição inicial observará o seguinte:</b></p> <p><b>I – o autor deverá individualizar a conduta dos réus, apontando os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º a 11, desta lei, e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;</b></p> <p>II – será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes <del>da existência do ato de improbidade</del> ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015;</p> <p><del>III – admitirá a cumulação de pedidos, inclusive de danos patrimoniais e não patrimoniais, desde que observados os requisitos de art. 327, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.</del></p> <p><del>IV –</del> o Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a <del>311</del>, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.</p> | <p>Art. 17. [...]</p> <p><b>§ 3º A petição inicial observará o seguinte:</b></p> <p><b>I – o autor deverá individualizar a conduta do réu, apontando os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º a 10, desta Lei, e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;</b></p> <p>II – será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes <b>da veracidade dos fatos e do dolo imputado</b> ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015;</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p><b>§ 4º</b> O Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a <b>310</b>, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.</p> | <p>Art. 17. [...]</p> <p><b>§ 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.</b></p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> |
| <p><del>§ 4º</del> A petição inicial será rejeitada nos casos dos arts. 330 e <del>331</del> da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 <b>ou ainda</b> quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.</p>   | <p><b>§ 5º</b> A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, <b>bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do §3º</b> ou ainda quando manifestamente</p>   | <p><b>§ 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</b></p>  |

|   |  |  |
|---|--|--|
|   | inexistente o ato de improbidade imputado.   | apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.  |
| [sem correspondência]   | <p><b>§ 7º Estando em termos a petição inicial, os requeridos serão notificados para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.</b></p>   | <p>§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.</p> |
| [sem correspondência]   | <p><b>§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de até trinta dias, em decisão fundamentada:</b></p> <p><b>I - rejeitará a ação, se ficar convencido:</b></p> <p><b>a) da inexistência de indícios de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita;</b></p> <p><b>b) da falta de demonstração do dolo, nos termos do §4º do art. 1º;</b></p> <p><b>c) da existência de dúvida fundada sobre a responsabilidade do agente;</b></p> <p><b>d) da existência de outra causa de inépcia da inicial.</b></p> <p><b>II – admitirá a ação indicando fatos e circunstâncias do caso que autorizam o processamento, observando a individualização de condutas.</b></p> | <p>§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.</p>                |
| <p><b>§ 5º</b> Estando em termos a petição inicial, os réus serão citados, para oferecer contestação em prazo comum a ser fixado pelo juiz, tomando em conta a complexidade da causa e a quantidade dos réus, entre 30 (trinta) e 60 (sessenta) dias úteis.</p> | <p><b>§ 9º</b> Estando em termos a petição inicial, o réu será citado para oferecer contestação em prazo comum a ser fixado pelo juiz, tomando em conta a complexidade da causa e a quantidade dos réus, entre 30 (trinta) e 60 (sessenta) dias úteis.</p>   | <p>§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.</p>   |

|   |   |  |
|---|---|--|
| § 6º Da decisão que <b>recebe</b> a inicial, cabe <b>agravo de instrumento</b> .  | § 6º Da decisão que <b>indefer</b> a inicial cabe <b>apelação, nos termos do art. 331 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015</b> .                        | § 10. Da decisão que <b>receber</b> a petição inicial, caberá <b>agravo de instrumento</b> .   |
| <del>§ 10.</del> Em qualquer momento do processo, verificada a <b>inexistência do ato de improbidade</b> , o juiz julgará a demanda improcedente. | § 14. Em qualquer <b>momento</b> do processo, <b>verificada</b> a <b>inexistência do ato</b> de improbidade, o juiz <b>julgará a demanda improcedente</b> . | § 11. Em qualquer <b>fase</b> do processo, <b>reconhecida</b> a <b>inadequação da ação</b> de improbidade, o juiz <b>extinguirá o processo sem julgamento do mérito</b> .            |
| <del>§ 11.</del> Sem prejuízo da citação dos réus, intimar-se-á a pessoa jurídica interessada para, querendo, intervir no processo.               | § 15. <b>Sem prejuízo da citação dos réus, intimar-se-á a pessoa jurídica interessada para, querendo, intervir no processo</b> .                            | § 3º <b>No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965</b> . |

Com relação aos **requisitos da petição inicial**, o art. 17, § 3º, do PL original e também do Substitutivo especifica, com maior precisão em relação à redação original da lei, os requisitos da petição inicial da ação de improbidade administrativa.

O inciso I explicita uma exigência — que já se considerava presente na redação original da lei — de que o autor individualize a conduta dos réus. Trata-se de um requisito salutar, necessário para que cada um dos réus possa exercer adequadamente o seu direito ao contraditório e à ampla defesa.

O inciso II estabelece que a inicial 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. Tal regra é redundante, pois já decorre da disciplina geral do Código de Processo Civil (“*Art. 320. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.*”).

O inciso III do PL original estabelece que: “*admitirá a cumulação de pedidos, inclusive de danos patrimoniais e não patrimoniais*”. Essa regra também decorreria naturalmente das regras gerais de processo civil, mas é salutar no ponto que espanca qualquer dúvida quanto ao cabimento de condenação em danos extrapatrimoniais na própria ação de improbidade. O Substitutivo não a repete, mas isso não poderia ser interpretado como uma vedação à cumulação de pedidos.

Por fim, o inciso IV do PL original dispõe que: “*o Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias*”. Mais uma vez, trata-se de norma redundante, que já decorreria naturalmente das regras gerais de processo civil. O Substitutivo prevê essa regra no § 4º.

No § 4º e no § 5º da redação original e do Substitutivo respectivamente, o PL também prevê a possibilidade de **rejeição liminar** da petição inicial, estabelecendo a aplicação dos arts. 330 e 331 do Código de Processo Civil às ações de improbidade.

Essa norma parece também despicienda, uma vez que a possibilidade de indeferimento da petição inicial, nas hipóteses previstas no Código de Processo Civil, já decorreria naturalmente do sistema.

Chama a atenção, entretanto, a parte final desses dispositivos, que diz que a petição inicial seja rejeitada "*quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado*". Ora, a inexistência do ato de improbidade constitui matéria de mérito, que, em regra, apenas deve ser apreciada ao final do processo, após o contraditório e a dilação probatória. No mínimo, é prudente que o juiz aguarde a manifestação da parte contrária para rejeitar a inicial em razão de tal "*manifesta inexistência do ato de improbidade imputado*". Essa hipótese deve assumir caráter absolutamente excepcional, quando a imputação se mostrar teratológica. Antes do desenvolvimento do processo e da dilação probatória, na dúvida, a ação deve prosseguir.

Já o § 6º do PL original prevê que "*da decisão que recebe a inicial, cabe agravo de instrumento*". Essa regra inova em relação ao disposto no Código de Processo Civil. Isso porque, nas hipóteses taxativas de cabimento do agravo de instrumento (art. 1.015), não há a previsão desse recurso contra a decisão que recebe a inicial.

Destaque-se, ainda, que o PL prevê o **fim da defesa preliminar**.

Nesse sentido, a Lei nº 8.429/92, na sua redação original, prevê a existência de uma defesa preliminar antes do recebimento da inicial e da consequente citação dos réus. De acordo com o art. 17, § 7º, da Lei, os réus devem ser primeiramente notificados, para, no prazo de 15 dias, apresentarem manifestação por escrito. Após esse momento, o juiz avaliará a pertinência de se receber a inicial e, sendo este o caso, mandará citar os réus para apresentarem contestação.

O PL original suprime esse procedimento de dupla resposta, determinando que, proposta a inicial, o juiz diretamente proceda ao seu juízo quanto ao recebimento da demanda, e, sendo positivo, ordene, desde logo, que se proceda à citação dos réus.

A supressão desse procedimento duplo é bastante positiva. Com efeito, é muito comum, na prática, ações de improbidade serem propostas contra múltiplos réus e que haja dificuldade em encontrá-los. A necessidade de notificá-los num primeiro momento e, depois, de citá-los apenas contribui para alongar em demasia os processos, que, não raro, estendem-se por anos.

Ademais, a eliminação da defesa preliminar não parece prejudicar os réus. Isso porque toda a defesa que poderiam apresentar nesse primeiro momento pode ser apresentada na contestação. Havendo algum argumento manifestamente procedente, que implique abreviar o curso do processo, tal questão deve ser prontamente apreciada

pelo juiz, que, sendo o caso, poderá resolver desde logo o processo, com ou sem julgamento do mérito.

O substitutivo retoma, todavia, a defesa preliminar, o que, pelos motivos expostos, parece inoportuno.

## 21. Acordo de não persecução cível:

| PL 10887 original   | Substitutivo   | Redação atual  |
|---|--|--|
| <p><del>Art. 17-A. O Ministério Público</del> poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que, ao menos, advenham os seguintes resultados:</p> <p>I – o integral ressarcimento do dano;<br/>           II – a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados;<br/>           III – o pagamento de multa.</p> <p>[sem correspondência]</p> <p><del>§ 4º O acordo celebrado pelo órgão do Ministério Público com atribuição, no plano judicial ou extrajudicial, deve ser objeto</del> de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão competente para apreciar as promoções de arquivamento do inquérito civil.</p> <p><del>§ 5º Cumprido o disposto no parágrafo anterior, o acordo será encaminhado ao juízo competente para fins</del> de homologação.</p> | <p><b>Art. 17-B. O Ministério Público</b> poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, <b>celebrar</b> acordo de não persecução cível, desde que <b>advenham, ao menos, os seguintes resultados:</b></p> <p><b>I – o integral ressarcimento do dano;</b><br/> <b>II – a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados;</b><br/> <b>III – o pagamento de multa.</b></p> <p><b>§ 1º A celebração do acordo dependerá, cumulativamente:</b></p> <p><b>I - de anuência da advocacia pública do ente federativo, caso esta esteja organizada da forma prevista no art. 132 da Constituição Federal;</b></p> <p><b>II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;</b></p> <p><b>III - de homologação judicial, se posterior ao ajuizamento da ação.</b></p> | <p>Art. 17 [...]<br/> <b>§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração</b> de acordo de não persecução cível, <b>nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019)</b></p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> |

|  |   |                              |
|--|---|------------------------------|
| <p><del>§ 1º</del> Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta 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, na rápida solução do caso.</p> <p><del>§ 2º</del> O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade.</p> <p><del>§ 3º</del> As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e o investigado ou demandado e o seu defensor.</p> | <p>§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta 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, na rápida solução do caso.</p> <p>§ 3º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade.</p> <p>§ 4º As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e a advocacia pública do ente lesado, desde que organizada conforme previsto no § 1º, I, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.</p> | <p>[sem correspondência]</p> |
|--|---|------------------------------|

A possibilidade de celebração de acordo em ação de improbidade é mantida pelo PL original e seu Substitutivo, seguindo a tendência inaugurada pelo Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019), que introduziu o acordo de não persecução cível (ANPC).

Identifica-se avanço no estabelecimento de marcos legais para nortear a celebração do ANPC, hoje inexistentes, em face do veto ao art. 17-A, que seria introduzido na LIA pelo Pacote Anticrime.

Contudo, a legitimação exclusiva do MP para celebrar o ANPC, com exclusão da entidade lesada, fere tradição já incorporada na aplicação da LIA e alija do processo de expurgo do ilícito sua própria vítima.

O Substitutivo tenta diminuir esse efeito, ao condicionar o acordo à “anuência da advocacia pública do ente federativo, caso esta esteja organizada da forma prevista no art. 132 da Constituição Federal” (art. 17-B), acrescentando que “as negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e a advocacia pública do ente lesado” (§ 4º).

No entanto, o ideal para o fortalecimento da proteção da probidade é a manutenção da legitimidade ativa, e da prerrogativa de celebrar acordos, nos termos atuais da LIA, ou seja, **com legitimidade concorrente do Ministério Público e do ente ou órgão lesado.**

Quanto à homologação do acordo, a versão original prevê que primeiro haveria a aprovação pelo órgão superior do MP e, **após isso, homologação judicial, o que é extremamente salutar.**

A homologação judicial do ANPC é imprescindível sempre, mesmo quando firmado antes da propositura da ação por improbidade, pois, uma vez que decorrerá alguma punição ao réu (multa, além do ressarcimento do dano e da devolução da vantagem indevida); e estando as penas da LIA sob reserva de jurisdição, a sujeição do autor do ato de improbidade a qualquer das sanções previstas na LIA, ainda que com seu consentimento, reclama a supervisão jurisdicional.

Já o Substitutivo, estabelece uma duplicidade de regimes: se o acordo é celebrado antes do ajuizamento, deve ser aprovado pelo órgão do MP competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis; se firmado após o ajuizamento da ação, deve ser homologado pelo juiz da causa. Essa solução deve ser rejeitada, por retirar do controle judicial a imposição de sanções da LIA, com prejuízo à ampla defesa e à segurança jurídica.

Em relação ao momento para celebração do acordo, deve ser seguido o regime inaugurado pelo Pacote Anticrime, **que fixa a contestação como momento final para celebração da avença.**

Rememore-se que quando da introdução do ANPC pelo referido pacote, o Legislador intencionava que pudesse ser celebrado a qualquer tempo. Isto foi vetado por ser contrário ao interesse público, ao ir de encontro à garantia da efetividade da transação e do alcance de melhores resultados, uma vez que o acusado seria incentivado a continuar no trâmite da ação judicial, visto que disporia, por lei, de um instrumento futuro com possibilidade de transação.

## 22. Desconsideração da personalidade jurídica:

| PL 10887 original  | Substitutivo   | Redação atual         |
|--|--|-----------------------|
| Art. 17. (...) <del>§ 12.</del> Se a imputação envolver a desconsideração de pessoa jurídica, serão observadas as regras previstas nos arts. 133 a 137 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. | Art. 17. (...) <b>§ 16.</b> Se a imputação envolver a desconsideração de pessoa jurídica, serão observadas as regras previstas nos arts. 133 a 137 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. | [sem correspondência] |

Esta inovação é motivo de grande preocupação, pois pode dificultar o alcance de bens ocultados por interpostas pessoas, popularmente conhecidas como 'laranjas'.

A LIA já prevê solução para essa questão, ao considerar o terceiro, em nome de quem está o bem ilícito, como sujeito ativo do próprio ato de improbidade, uma vez



que para ele concorre<sup>21</sup>, auxiliando o agente público a dissimular o proveito econômico da ilicitude.

Não cabe aqui invocar pretensão argumento de equiparação ao regime da Lei Anticorrupção (LAC), pois o regime da Lei nº 12.846/2013 impede que as pessoas físicas eventualmente participantes do esquema sejam sancionadas pelas penas ali previstas, restritas que são à punição da pessoa jurídica infratora.

Sob a sistemática da LAC, as pessoas físicas que eventualmente concorram para a corrupção apurada ficam sujeitas a outros estatutos, como a Lei nº 8.112/90, a LIA e o Código Penal. Logo, é justificável que a LAC preveja mecanismo para alcançar o patrimônio daquele que não pode ser processado administrativamente ou tornar-se réu em ação judicial para imposição de suas penas. Por isso, a desconsideração da personalidade jurídica faz sentido na LAC.

Já na LIA, o terceiro que concorre para a improbidade deve necessariamente integrar a lide como réu, sendo desnecessária a desconsideração de personalidade jurídica.

### 23. Conversão da ação de improbidade em ação civil pública:

| PL 10887 original     | Substitutivo   | Redação atual         |
|-----------------------|--|-----------------------|
| [sem correspondência] | Art. 17. (...)<br><b>§ 17. A qualquer momento, identificando o magistrado a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/85.</b> | [sem correspondência] |
| [sem correspondência] | <b>§ 18. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento.</b>  | [sem correspondência] |

<sup>21</sup> Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

A ação de improbidade já é veiculada em ação civil pública. Neste contexto, deve-se presumir que a intenção do substitutivo, no ponto, tenha sido dizer que a ação seguiria apenas para apreciação de eventual pleito ressarcitório, mas não mais com a carga condenatória às penas previstas no art. 12 da LIA.

De todo modo, a conversão aqui tratada representa, na essência, a rejeição liminar ou julgamento antecipado de improcedência da ação, o que há de ser feito com extrema cautela, haja vista que a fase inicial da ação de improbidade é regida pelo princípio *in dubio pro societate*<sup>22</sup>, que recomenda o seguimento da ação como regra, só excepcionada diante de provas fortes a evidenciar a temeridade da demanda.

## 24. Direito de ser o réu interrogado e direito ao silêncio:

| PL 10887 original     | Substitutivo  | Redação atual         |
|-----------------------|---|-----------------------|
| [sem correspondência] | Art. 17. (...)<br><b>§ 19. Ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação sendo que a recusa ou o silêncio não implicará a confissão.</b> | [sem correspondência] |

O CPC tem normas aparentemente conflitantes no tema, pois ao tempo em que garante a não produção de prova contra si próprio<sup>23</sup>, prevê a pena de confesso para quem se recusa a depor<sup>24</sup>.

Deste modo, e tendo em vista a gravidade das consequências possíveis na ação de improbidade, que até recomenda a aplicação subsidiária de princípios do Direito Penal na atividade sancionatória exercida pelo juiz<sup>25</sup>, a previsão em exame reforça a garantia constitucional contra a autoincriminação, pelo que parece ser inovação adequada.

## 25. Sentença:

| PL 10887 original  | Substitutivo  | Redação atual         |
|--|---|-----------------------|
| Art. 18. A sentença proferida nos processos a que se refere esta lei | <b>Art. 18. A sentença proferida nos processos a que se refere esta</b> | [sem correspondência] |

<sup>22</sup> STJ, AgRg no AREsp 691.459/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2015, DJe 03/02/2016.

<sup>23</sup> "Art. 379. Preservado o direito de não produzir prova contra si própria, incumbe à parte: I - comparecer em juízo, respondendo ao que lhe for interrogado; II - colaborar com o juízo na realização de inspeção judicial que for considerada necessária; III - praticar o ato que lhe for determinado".

<sup>24</sup> "Art. 385, § 1º Se a parte, pessoalmente intimada para prestar depoimento pessoal e advertida da pena de confesso, não comparecer ou, comparecendo, se recusar a depor, o juiz aplicar-lhe-á a pena".

<sup>25</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 430.

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>deverá, além de observar o contido no art. 489, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015:</p> <p>I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º a <del>11</del> desta lei, que não podem ser presumidos <del>de modo automático;</del></p> <p>IV – considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa, a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos <del>que dela provierem para a administração pública,</del> as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente;</p> <p>V – levar em conta na aplicação das sanções a dosimetria das sanções <del>de mesma natureza e</del> relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente;</p> <p><del>VI – indicar, na fixação dos danos não patrimoniais, critérios objetivos que a justifiquem, tendo em vista, dentre outros, a extensão territorial, o nível de comprometimento da imagem da Administração Pública e o grau de sofrimento ou decepção para a coletividade;</del></p> <p>VII – na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, tomar em vista a sua atuação específica, não sendo admissível a sua responsabilização por ações e omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas.</p> | <p><b>Lei</b> deverá, além de observar o contido no art. 489, da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015:</p> <p>I - indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º a <b>10</b> desta <b>Lei</b>, que não podem ser presumidos;</p> <p>IV – considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa, a natureza e a gravidade da infração cometida, <b>a extensão do dano causado, o proveito patrimonial obtido pelo agente,</b> as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente;</p> <p>V – levar em conta na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente;</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>VI – na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, tomar em vista a sua atuação específica, não sendo admissível a sua responsabilização por ações e omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas.</p> | <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> |
| <p>§ 1º A ilegalidade, sem a presença de <b>elemento subjetivo</b> que a qualifique, não configura ato de improbidade.</p>   | <p>§ 1º A ilegalidade, sem a presença de <b>dolo</b> que a qualifique, não configura ato de improbidade.</p>  | <p>[sem correspondência]</p>   |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação <del>far-se-á</del> no limite da participação <del>de cada qual, admitida a condenação solidária quando presentes os requisitos cabíveis.</del></p>   | <p>§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação <b>ocorrerá</b> no limite da participação <b>e benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.</b></p>  | <p>[sem correspondência]</p>  |
| <p>Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:</p> <p>I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10;</p> <p>II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.</p> <p>§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão tomados em consideração pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.</p> <p>§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz.</p> <p>§ 3º As sentenças <b>civis</b> e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando decidirem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.</p> | <p>Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:</p> <p>I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento <b>e às condutas previstas no art. 10;</b></p> <p>II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.</p> <p>§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão tomados em consideração pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.</p> <p>§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, <b>sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente.</b></p> <p>§ 3º <b>As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando decidirem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.</b></p> | <p>Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:</p> <p>I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento;</p> <p>II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.</p> <p>[sem correspondência]</p> <p>[sem correspondência]</p> |

O *caput* do art. 18 do PL estabelece requisitos da sentença na ação de improbidade. O inciso I estabelece que a sentença deve "*indicar de modo preciso os fundamentos que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º a 11 desta lei, que não podem ser presumidos de modo automático*".

O Substitutivo suprime a expressão "*de modo automático*". Ou seja, visa a vedar a ocorrência de presunções no que se refere à prática dos atos de improbidade. Essa alteração não deve prevalecer, posto que o direito trabalha com presunções, sendo

elas cabíveis e reconhecidas pelos Tribunais Superiores, como, por exemplo: *periculum in mora* implícito para decretação da indisponibilidade de bens (STJ), o dano presumido ou *in res ipsa* e presunção de ilicitude da evolução patrimonial desproporcional. O mais adequado seria manter a previsão anterior, já que caso o Magistrado entenda por aplicar alguma presunção, deve, necessariamente, apresentar a adequada motivação, sob pena de nulidade da sentença.

O art. 21, *caput*, prevê os critérios para a fixação da sanção, de modo que convém que o inciso IV do art. 18 faça remissão expressa a tal dispositivo.

Note-se que o inciso V estabelece que a sentença deve "*levar em conta na aplicação das sanções a dosimetria das sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente*". **A regra também se encontra no art. 22, § 3º, da LINDB.**

Com relação a esse inciso, o Substitutivo propõe a seguinte alteração: "*levar em conta na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente*". Visa, aqui, novamente a conferir tratamento mais benéfico ao réu, uma vez que as "sanções relativas ao mesmo fato" são mais abrangentes que as "sanções de mesma natureza e relativa ao mesmo fato". Visa, ainda, a evitar o *bis in idem*, o que é salutar.

O inciso VI do texto inicial prevê que a sentença deve "*indicar, na fixação dos danos não patrimoniais, critérios objetivos que a justifiquem, tendo em vista, dentre outros, a extensão territorial, o nível de comprometimento da imagem da Administração Pública e o grau de sofrimento ou decepção para a coletividade*".

Tal dispositivo busca fixar o mínimo de critérios para a quantificação do chamado dano moral coletivo, algo sempre de extrema dificuldade em casos práticos. **Embora seja válida a previsão, são insuficientes os critérios fixados no substitutivo.** E isso porque o dano moral coletivo não é exclusivamente um problema de imagem da Administração Pública, como parece indicar o dispositivo. Além disso, a expressão "grau de sofrimento ou decepção para a coletividade" parte de uma concepção subjetiva de dano moral, que é bastante criticável, sem falar na dificuldade de medir esse grau de sofrimento e decepção da "coletividade".

Por fim, os incisos VI e VII do Substitutivo e da redação original, respectivamente, determinam que a sentença deve "*na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, tomar em vista a sua atuação específica, não sendo admissível a sua responsabilização por ações e omissões para as quais não tiver concorrido ou das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas*". A regra é óbvia, mas reforça o dever de fundamentação e individualização das condutas, sendo oportuna, portanto.

### **1. Ilegalidade qualificada**

A redação original do PL propõe no § 1º do art. 18 o seguinte: “*A ilegalidade, sem a presença de elemento subjetivo que a qualifique, não configura ato de improbidade.*” Trata-se de tentativa de positivizar no ordenamento jurídico um entendimento já consagrado na jurisprudência dos tribunais pátrios, os quais não se cansam de afirmar que a mera ilegalidade não é suficiente para caracterizar o ato de improbidade<sup>26</sup>.

Conforme a previsão inserida pelo substitutivo, não é qualquer ilegalidade que configura ato de improbidade, **mas sim aquela qualificada com um elemento subjetivo de desonestidade, má-fé**. Não se pode deixar de reconhecer que, de certa forma, o que se prevê aqui já está explicitamente definido nos tipos que definem os atos de improbidade. Como o dispositivo apenas alude a “elemento subjetivo”, não especificando qual, não se vislumbra possibilidade de conflitos ou danos, o que não ocorre com o Substitutivo, que especifica o elemento como sendo apenas o dolo.

## **2. Litisconsórcio passivo e solidariedade**

O PL, em sua versão original, propõe, no § 2º, a seguinte regra: “*Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação far-se-á no limite da participação de cada qual, admitida a condenação solidária quando presentes os requisitos cabíveis.*”

A norma está correta e se coaduna com o disposto no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, o que é proposto no Substitutivo, que veda a solidariedade nas ações de improbidade, **enfraquece o sistema de repressão aos atos ímprobos e a reparação do dano que dela é consequência**, não sendo demais dizer que coloca em risco o princípio constitucional da moralidade.

De relevo registrar que, nos termos do artigo 942 do Código Civil, todos os que concorrem para a produção de um dano são solidariamente responsáveis. E o art. 932 do mesmo diploma legal estabelece que os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação, sendo que o parágrafo único do dispositivo reafirma a solidariedade entre os autores e coautores do ato.

Portanto, ao excepcionar a responsabilidade nos atos de improbidade administrativa, o substitutivo dá tratamento inexplicavelmente benéfico aos autores de atos que causam danos ao Erário, tratando-os de forma mais suave do que, por exemplo, a que é prevista para os autores de atos ilícitos cíveis, que causam danos a particulares.

O PL acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 21 da Lei 8.429/92 com o propósito de estabelecer que a sentença **leve em conta as provas e as decisões proferidas**

---

<sup>26</sup> STJ, REsp 1.193.248-MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 24/4/2014.

**por órgãos de controle interno ou externo** relativos aos mesmos atos discutidos na ação de improbidade.

Contudo, o inciso II do art. 21 da Lei atualmente vigente diz que a aplicação das sanções independe *“da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas”*, o que deixa claro que a decisão judicial, por evidente, não pode restar subordinada às decisões que venham a ser tomadas por órgãos de controle, de caráter administrativo, sujeitos por natureza à revisão judicial.

Dessa forma, o melhor seria afirmar que, na fundamentação de sua decisão, o juiz deverá deixar claras as razões de adotar ou não as conclusões das decisões administrativas, em harmonia com o dever geral de fundamentação.

O § 3º proposto pelo PL estabelece que *“as sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando decidirem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoridade”*.

Os efeitos da sentença penal sobre as sentenças cíveis (dentre as quais, a sentença que julga a ação de improbidade) estão em consonância com o disposto na legislação civil e penal.

Todavia, o inverso não é verdadeiro. Uma sentença civil é baseada em *standard* probatório menos severo, podendo, muito mais facilmente, partir de presunções e outros mecanismos que se distanciam da verdade real dos fatos. Daí porque uma sentença civil que julgue que o fato não ocorreu ou não foi praticado por determinada pessoa não pode gerar efeitos vinculantes à ação de improbidade. No máximo, haverá uma relevância como elemento de persuasão.

### **3. O problema do dolo específico**

O Substitutivo traz uma série de regras que obrigam o juiz a fundamentar a condenação em dolo específico do agente ímprobo. Já no art. 1º, § 4º, prevê que *“Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º e 10, não bastando a voluntariedade do agente”*.

A previsão é complementada no parágrafo seguinte, segundo o qual o *“mero exercício de função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”*.

Finalmente, diz o Substitutivo que a inicial deve ser liminarmente rejeitada diante *“da falta de demonstração do dolo, nos termos do § 4º do art. 1º”* (art. 17, § 8º, I, b).

Estas disposições vão diretamente de encontro à jurisprudência consolidada no tema, segundo a qual o ato de improbidade se configura com o dolo genérico,



consistente na vontade de praticar a ação ilícita, sem a necessidade de um especial fim de agir, de atingir determinado resultado previamente especificado (dolo específico)<sup>27</sup>.

A alteração representa grande retrocesso, pois dificultará muito a punição de agentes ímprobos. Além de provar que o agente agiu livremente para violar a norma, será necessário demonstrar que o fez com determinado propósito específico, com necessidade de se perscrutar o ânimo íntimo do violador, algo praticamente impossível.

## 26. Iniciativa da pessoa jurídica lesada para execução do dano patrimonial e execução pelo Ministério Público:

| PL 10887 original  | Substitutivo          | Redação atual         |
|--|-----------------------|-----------------------|
| <del>Art. 18-B. Em havendo condenação a danos não patrimoniais sociais, o Ministério Público será legitimado para sua liquidação e cumprimento, independentemente do prazo de que trata o § 2º do art. 18-A, cujo produto será revertido para o fundo de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, sendo vedada a sua reversão ao erário.</del> | [sem correspondência] | [sem correspondência] |

Inicialmente, reforça-se que a legitimação exclusiva do Ministério Público para promoção da ação por improbidade representa retrocesso, pois enfraquece a proteção da moralidade administrativa, ao retirar o poder de agir da entidade vítima do ato indevido e vai na contramão da tendência de *accountability horizontal*, em que o controle é favorecido e ampliado pela ação integrada e complementar de diversos entes do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público<sup>28</sup>.

Quanto ao dispositivo proposto na redação inicial do PL, ressalta-se que carece de maior precisão técnica, pois o termo “danos não patrimoniais sociais”, não

<sup>27</sup> STJ, AgInt no AREsp 838.197/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/02/2021, DJe 18/02/2021.

<sup>28</sup> SOARES, Pedro Vasques. **Accountability horizontal e a Advocacia Geral da União?** Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/33219/accountability-horizontalea-advocaciageral-da-união>. Acesso em: 30/03/2020.

tem significado uníssono, sendo preferível a alteração para “danos morais coletivos”, expressão usualmente empregada pelos Tribunais<sup>29</sup> e doutrina<sup>30</sup> nacionais.

## 27. Unificação de penas:

| PL 10887 original   | Substitutivo  | Redação atual         |
|---|---|-----------------------|
| <p><b>Art. 18-C.</b> A requerimento do réu, na fase de cumprimento da sentença, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes:</p> <p>I – no caso de continuidade de ilícito, o juiz tomará a maior sanção aplicada, aumentando-a de um terço;</p> <p>II – no caso de prática de novos ou diversos atos ilícitos pelo mesmo sujeito, as sanções serão somadas.</p> | <p><b>Art. 18-B.</b> A requerimento do réu, na fase de cumprimento da sentença, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes:</p> <p>I – no caso de continuidade de ilícito, o juiz tomará a maior sanção aplicada, aumentando-a de um terço;</p> <p>II – no caso de prática de novos ou diversos atos ilícitos pelo mesmo sujeito, as sanções serão somadas.</p> | [sem correspondência] |
| <p>Parágrafo único. As sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar ou receber incentivos fiscais ou creditícios do Poder Público observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos.</p>   | <p>Parágrafo único. As sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar ou receber incentivos fiscais ou creditícios do Poder Público observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos.</p>   | [sem correspondência] |

Expressa-se preocupação com a alteração proposta, inicialmente por não definir claramente se seria aplicável apenas a novos processos ou se a intenção do legislador é de que também regule processos em curso, o que poderia gerar instabilidade e revisão de muitas condenações, delongando discussões em procedimentos que já são demorados.

<sup>29</sup> REsp 1836862/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2020, DJe 09/10/2020.

<sup>30</sup> OSÓRIO, Fabio Medina. AS SANÇÕES DA LEI 8.429/92 AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA in Doutrinas Essenciais Direito Administrativo, Ano 1 | Volume VII | Dezembro | Revista dos Tribunais. e-book; MATTOS NETO, Antônio José de. RESPONSABILIDADE CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. in Doutrinas Essenciais Direito Administrativo, Ano 1 | Volume VII | Dezembro | Revista dos Tribunais. e-book.

Quanto à expressão 'continuidade de ilícito', importante notar que não tem seu alcance delimitado no texto<sup>31</sup>. Como é um conceito estranho à doutrina da improbidade administrativa, tal indefinição pode gerar insegurança na aplicação da norma.

Já em relação ao montante de aumento de pena de 1/3, não fica claro o critério de eleição desse patamar, especialmente porque o Código Penal, que claramente inspira a alteração em exame na LIA, admite aumento de até 2/3.

A fixação de um limite máximo para as penas de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou receber incentivos fiscais ou creditícios do Poder Público é salutar, pois evita punições excessivas e se conforma com disposição congênere do Direito Penal<sup>32</sup>.

## 28. Afastamento do cargo:

| PL 10887 original   | Substitutivo  | Redação atual   |
|---|---|---|
| <p>Art. 20 [...]</p> <p>§ 1º A autoridade judicial <del>ou administrativa</del> competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual ou <b>para evitar a iminente prática de novos ilícitos.</b></p> <p>§ 2º O afastamento previsto no § 1º será <b>de até 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, ou durará até o fim da instrução processual, o que ocorrer primeiro.</b></p> | <p>Art. 20 [...]</p> <p>§ 1º A autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.</p> <p>§ 2º O afastamento previsto no § 1º será de até <b>90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo.</b></p> | <p>Art. 20 [...]</p> <p><b>Parágrafo único.</b> A autoridade judicial <b>ou administrativa</b> competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.</p> <p>[correspondência]</p> |

É positiva a criação de nova hipótese para afastamento cautelar do agente público, qual seja a necessidade de **evitar a prática de novos ilícitos**, cuja ocorrência possa ser facilitada pela permanência do agente em suas funções.

<sup>31</sup> Ao contrário do que faz o Código Penal (art. 71), embora a redação do referido dispositivo não seja de clareza suficiente para eliminar dúvidas na sua aplicação *in concreto*.

<sup>32</sup> Art. 75 do Código Penal.

Também é pertinente o estabelecimento de limitação temporal para a medida, sobretudo nos termos em que propõe a versão original do PL, que fixa prazo razoável de duração, em consonância com orientação consolidada do STJ no tema<sup>33</sup>. O prazo fixado no Substitutivo é muito exíguo e não tem amparo em elementos técnicos.

Observa-se, contudo, que a limitação do afastamento ao término da instrução processual é adequada apenas para as hipóteses em que a cautelar seja decretada para preservar a produção probatória. Ao contrário, quando calcada na necessidade de evitar a reiteração da prática ilícita, não convém limitar a providência ao fim da instrução processual, pois esta pode se encerrar e persistir, mesmo assim, a possibilidade de cometimento de novos atos de improbidade pelo agente, uma vez que retorne ao cargo prematuramente.

## 29. Prescrição:

| PL 10887 original   | Substitutivo  | Redação atual   |
|---|---|---|
| <p>Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta lei prescreve em <del>10 (dez) anos</del>, contados a partir do fato.</p> <p>§ 1º A instauração de inquérito civil suspende o curso do prazo prescricional, <del>por no máximo 3 (três) anos</del>, recomeçando a correr após a sua conclusão ou esgotado o prazo de suspensão.</p> | <p>Art. 23. A ação <b>para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 5 (cinco) anos, contados a partir da ocorrência do fato.</b></p> <p>§ 1º A instauração de inquérito civil suspende o curso do prazo prescricional, <b>por no máximo 180 (cento e oitenta) dias corridos</b>, recomeçando a correr</p> | <p>Art. 23. As ações <b>destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:</b></p> <p><b>I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;</b></p> <p><b>II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.</b></p> <p><b>III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.</b></p> <p>[sem correspondência]</p> |

<sup>33</sup> AgInt na SLS 2.790/ES, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, CORTE ESPECIAL, julgado em 01/12/2020, DJe 14/12/2020.

|   |   |                              |
|---|---|------------------------------|
| <p>[sem correspondência]</p>  | <p>após a sua conclusão ou esgotado o prazo de suspensão.</p>   | <p>[sem correspondência]</p> |
| <p>[sem correspondência]</p>  | <p><b>§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período, mediante fundamentada justificativa.</b></p>   | <p>[sem correspondência]</p> |
| <p><del>§ 2º</del> A pretensão à condenação <del>ao ressarcimento do dano e à</del> de perda de bens e valores de origem privada prescreve <del>em 20 (vinte) anos</del> a partir do fato.</p>  | <p><b>§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º, e não sendo o caso de arquivamento do inquérito civil, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias.</b></p> <p><b>§ 4º</b> A pretensão à condenação de perda de bens e valores de origem privada prescreve em <b>10 (dez)</b> anos a partir do fato.</p>   | <p>[sem correspondência]</p> |
| <p><del>§ 3º</del> É imprescritível a pretensão a reaver bens e valores apropriados ilicitamente do Poder Público.</p>  | <p><b>§ 5º</b> É imprescritível a pretensão <b>a ressarcir os prejuízos ao erário</b> e a reaver bens e valores apropriados ilicitamente do Poder Público.</p>  | <p>[sem correspondência]</p> |
| <p><del>§ 4º</del> O reconhecimento da prescrição das sanções, antes ou depois de iniciado o processo:</p> <p>I - não impedirá o prosseguimento do processo para a finalidade exclusiva de apurar o montante do dano e a condenação ao seu ressarcimento, ou a condenação à perda de bens e valores a que se referem os §§ 2º e 3º, se não prescrita esta pretensão;</p> <p>II – o juiz intimará o Ministério Público para emendar a inicial, adequando-a à pretensão a que se refere o inciso I, com as devidas anotações no distribuidor, reabrindo-se o contraditório.</p> | <p><b>§ 6º</b> O reconhecimento da prescrição das sanções, antes ou depois de iniciado o processo:</p> <p>I - não impedirá o prosseguimento do processo para a finalidade exclusiva de apurar o montante do dano e a condenação ao seu ressarcimento, ou a condenação à perda de bens e valores a que se referem os §§ 2º e 3º, se não prescrita esta pretensão;</p> <p>II – o juiz intimará o Ministério Público para emendar a inicial, adequando-a à pretensão a que se refere o inciso I, com as devidas anotações no distribuidor, reabrindo-se o contraditório.</p> | <p>[sem correspondência]</p> |
| <p>[sem correspondência]</p>  | <p><b>§ 7º Se da decisão que receber a petição inicial tiver</b></p>  | <p>[sem correspondência]</p> |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p><b>decorrido o prazo prescricional antes do trânsito em julgado da condenação, o juiz, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.</b></p> |  |
|--|---|--|

Em salutar simplificação, o PL altera o regime da prescrição, para, como consta da justificativa do Projeto, “excluir as diversas espécies de critérios de *dies a quo*, estabelecendo prazo prescricional de 10 (dez) anos a contar do fato, de maneira unificada, para dar mais homogeneidade à aplicação da lei”.

Contudo, o dispositivo poderia ser aperfeiçoado para, mantendo o prazo de 10 anos, **fixar o termo inicial da prescrição no momento da descoberta do ilícito**, com o que a norma se conformaria com a teoria da *actio nata*, acolhida pela jurisprudência<sup>34</sup> e já albergada pela Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção - LAC)<sup>35</sup>, que junto com a LIA forma o núcleo do microssistema anticorrupção.

O Substitutivo, no entanto, reduz o prazo, originalmente previsto no PL, de 10 anos, para apenas 5 anos, contados da ocorrência do ato de improbidade. Esta alteração é extremamente delicada, pois abrevia muito o tempo de que dispõe o Estado para apurar condutas ímprobadas, sobretudo porque, com frequência, a descoberta da infração não se dá assim que esta é cometida, mas muito tempo depois.

Ainda, o Substitutivo reduz o tempo de suspensão do prazo prescricional, ante à instauração de inquérito civil, de 3 anos, previsto na redação original do PL, para apenas 180 dias; e quanto à prescrição da pretensão de perda de bens e valores de origem privada, reduz o prazo de 20 anos para apenas 10 anos.

Mais ainda, contrariando a jurisprudência fixada pelo STJ<sup>36</sup>, também cria uma **prescrição intercorrente**, que tem sua fluência iniciada com o despacho que recebe a petição inicial e como marco final o trânsito em julgado, o que traria a necessidade de que a ação de improbidade terminasse em menos de 5 anos.

<sup>34</sup> “Todo prazo prescricional tem como termo inicial o conhecimento da parte interessada acerca do direito controvertido”. (Agrg no Ag 1321967/RS, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/12/2011, dje 19/12/2011).

<sup>35</sup> Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

<sup>36</sup> “O STJ, interpretando o art. 23 da LIA, que regula o prazo prescricional para a propositura da Ação de Improbidade Administrativa, já consolidou que **não se mostra possível decretar a prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, porquanto o referido dispositivo legal somente se refere à prescrição quinquenal para ajuizamento da ação**, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança”. (Resp 1721025/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2018, dje 02/08/2018).

Isso praticamente inviabilizaria a responsabilização por ato de improbidade, pois a média de tempo entre o ajuizamento e o primeiro julgamento da ação de improbidade tem sido de 4 anos e 3 meses, sendo que em 25% dos casos o julgamento iniciou quando já passados mais de 5 anos do ajuizamento da ação<sup>37</sup>.

Outro estudo, do Instituto *Não aceito corrupção*, feito em 6.800 processos, julgados entre 1995 e 2016, mostra que o tempo médio para transitar em julgado uma ação por improbidade é de 6 anos e 1 mês<sup>38</sup>.

Desse modo, caso implementada a prescrição intercorrente, a regra será a prescrição das ações por improbidade, com resultados nefastos para a proteção da moralidade pública.

Além disso, a redução do prazo, na forma proposta no Substitutivo, coloca-se em desarmonia com o tratamento dado à prescrição pelo Direito Penal, que, "para o crime de corrupção, que é semelhante à maioria das improbidades", estipula que "o prazo prescricional é de 16 anos"<sup>39</sup>.

No que tange à imprescritibilidade da reparação do dano ao erário, aponta-se incompatibilidade dos §§ 2º e 3º da versão original e 4º e 5º do Substitutivo, com a previsão constante do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, cuja interpretação foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 897: "*São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*".

Em ambas as versões do Projeto, estabelece-se uma distinção entre a origem pública ou privada do bem ou valor acrescido indevidamente ao patrimônio do ímprobo, distinção que não se justifica sob qualquer aspecto, sobretudo por facilitar ao violador da lei a manutenção de patrimônio ilicitamente auferido.

### 30. Despesas processuais:

| PL 10887 original  | Substitutivo   | Redação atual         |
|--|--|-----------------------|
| Art. 23-B. Nas ações e acordos regidos por esta lei, não haverá <del>condenação em</del> honorários <del>sucumbenciais</del> , custas ou despesas <del>processuais</del> . | Art. 23-B. Nas ações e acordos regidos por esta Lei, não haverá <b>adiantamento de custas, preparo, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras</b> despesas. | [sem correspondência] |

<sup>37</sup> CNJ, 2015, Série Justiça Pesquisa, **Lei de Improbidade Administrativa**: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. COORDENAÇÃO Prof. Dr. Luiz Manoel Gomes Junior.

<sup>38</sup> Disponível em: <http://naoaceitocorrupcao.org.br/2017/radiografia/>. Acesso em: 23/02/2021.

<sup>39</sup> QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **Alteração na Lei de Improbidade Administrativa**: uma análise crítica ao Projeto de Lei 10.887/2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/alteracao-na-lei-de-improbidade-administrativa-30102020>. Acesso em: 01 nov. 2020.



|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <p>§ 1º No caso de procedência, as custas e demais despesas processuais, serão pagas ao final.</p> <p>§ 2º Haverá condenação em honorários sucumbenciais.</p> <p>§ 3º Nos casos de manifesta inexistência do ato de improbidade, reconhecida por sentença, caberá o ressarcimento em perdas e danos, a ser pleiteado em ação própria.</p> |  |
|--|---|--|

Na proposta original, o PL isenta a ação de honorários sucumbenciais, custas e despesas processuais, o que se harmoniza com o amplo acesso à justiça de demandas que se propugnem a proteger a moralidade pública e com disposição já existente na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85)<sup>40</sup>.

O Substitutivo altera esse regime profundamente, estabelecendo que apenas não haverá adiantamento de despesas processuais, as quais serão satisfeitas ao final pelo condenado, se procedente a ação.

Quanto aos honorários advocatícios, fica estabelecido que “haverá condenação em honorários sucumbenciais” (art. 23-B, § 2º), sem distinguir os casos de procedência ou improcedência da ação.

Mais ainda, vem estabelecido que, “nos casos de manifesta inexistência do ato de improbidade, reconhecida por sentença, caberá o ressarcimento em perdas e danos, a ser pleiteado em ação própria”.

As cláusulas inseridas pelo substitutivo tendem a tornar financeiramente onerosa a ação de improbidade, o que tende a **representar desestímulo ao seu ajuizamento, com potencial comprometimento à proteção da probidade.**

#### IV. CONCLUSÃO

O PL 10.887/2018 da Câmara dos Deputados propõe alterações sensíveis na LIA, norma fundamental para a proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa, cuja aplicação vem sendo aperfeiçoada por quase três décadas de vigência e por intensa atividade jurisprudencial.

<sup>40</sup> “Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 1990)”

Nesse contexto, recomendável que essa experiência seja preservada e que eventuais alterações sejam feitas de modo pontual, em temas carentes de previsão no texto em vigor, ainda não aclarados pelos Tribunais e precedidas de ampla discussão pública.

A versão original do PL tem proposições positivas; contudo, seu exame fica prejudicado por estarem fundidas com alterações profundas e potencialmente prejudiciais aos valores consagrados na LIA e na Constituição Federal. O Substitutivo apresentado despreza os avanços já construídos com base na LIA, na Constituição da República e consolidados na jurisprudência, comprometendo a proteção eficaz da moralidade administrativa e do erário.

Destarte, são essas as considerações que cabiam à Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE. Ressalte-se que as reflexões aqui expostas visam unicamente ao aprimoramento do processo legislativo, tornando mais plural e democrático o debate institucional. Aproveita-se o ensejo, por fim, para reiterar as expressões de estima e distinta consideração.

Brasília/DF, 23 de março de 2021.

**EDUARDO ANDRÉ BRANDÃO DE BRITO FERNANDES**  
**Presidente da AJUFE — Juiz Federal**

**COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DO PL 10887/2018**