
AS SANÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA CONFORMAÇÃO JURÍDICA APÓS A REFORMA PELA LEI Nº 14.230/2021

THE ADMINISTRATIVE MISCONDUCT ACT'S PENALTIES AND ITS LEGAL CONFORMATION AFTER THE REFORM BY LAW NO. 14,230/2021

Éder Maurício Pezzi López¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Natureza jurídica das sanções por improbidade administrativa. 2. Sanções por improbidade em espécie e os principais impactos da reforma de 2021. 3. Relação das sanções de improbidade com sanções de outras naturezas. Conclusão. Referências.

1 Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade IDC, em Direito Público pela Universidade de Brasília (UnB) e pelo Instituto de Desenvolvimento Democrático (IDDE). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS. Advogado da União.

RESUMO: O presente artigo tem por finalidade analisar a natureza jurídica das sanções por improbidade, estabelecendo um panorama das principais alterações da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), promovidas pela Lei n. 14.230/2021, em relação a cada uma das espécies de sanções: ressarcimento ao Erário, perdimento de bens, perda de função pública, suspensão de direitos políticos, multa civil e proibição de contratação com o Poder Público. A partir de revisão bibliográfica e jurisprudencial atinente ao tema, conclui-se que as sanções por improbidade integram o direito administrativo sancionador, sendo de natureza eminentemente administrativa e independentes de sanções aplicadas em outras esferas, com as mitigações previstas pela LIA e consolidadas na Jurisprudência.

PALAVRAS-CHAVE: Sanções por improbidade administrativa. Direito administrativo. Direito administrativo sancionador. Independência de esferas punitivas. Princípio do *non bis in idem*.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the legal nature of sanctions for administrative misconduct, establishing an overview of the main changes to the Administrative Misconduct Act (Law No. 8,429/1992), promoted by Law No. 14,230/2021, in relation to each of the types of penalties: compensation to the Treasury, confiscation of assets, loss of public office, suspension of political rights, civil fine and prohibition of contracting with the public power. Based on a bibliographical and case law review on the subject, it is concluded that the sanctions for administrative misconduct are part of the administrative sanctioning law, being essentially administrative and independent of penalties applied in other spheres, with the mitigations provided for by the Administrative Misconduct Act and consolidated in case law.

KEYWORDS: Administrative misconduct penalties. Administrative law. Administrative sanctioning law. Independence of the punitive spheres. Non bis in idem principle.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por finalidade analisar a natureza jurídica das sanções por improbidade, estabelecendo um panorama das principais alterações da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992 – LIA), promovidas pela Lei n. 14.230/2021, bem como suas relações com sanções aplicadas em outras esferas punitivas. Nesse contexto, questiona-se: qual a natureza jurídica das sanções por improbidade, e como sua definição se relaciona com sanções aplicadas por outras esferas, segundo a redação atual da LIA?

A partir de revisão bibliográfica e jurisprudencial atinente ao tema, importa estabelecer quais elementos normativos e dogmáticos permitem extrair a natureza das sanções por improbidade, no contexto do direito administrativo sancionador. Em seguida, serão analisadas as alterações normativas mais relevantes no que diz respeito às espécies de sanções e sua dosimetria, referindo ao final a sua relação com sanções aplicadas em outras esferas.

Ao longo do texto, serão destacados os pontos mais relevantes da reforma, e como eles têm sido apreciados após a sua vigência em ações de controle concentrado de constitucionalidade manejados em face de dispositivos da Lei n. 14.230/2021. Destacam-se, nesse particular, as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) n. 7.042² e 7.043,³ que trataram do tema relacionado à legitimidade ativa para ajuizamento da ação de improbidade, e, especialmente, a ADI n. 7.236,⁴ a qual tem por objeto diversos pontos da nova redação da LIA atinentes às sanções e sua aplicação.

1. NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição de 1988, ao tratar do tema do combate à corrupção e da tutela da probidade no serviço público, instituiu a possibilidade de aplicação de sanções por meio de um sistema administrativo próprio, apartado do sistema penal e daquele dito tipicamente administrativo. Nesse particular, previu expressamente sanções aplicáveis aos atos de improbidade, tais como a

2 Ajuizada em 07/12/2021 pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, transitada em julgado em 08/03/2023.

3 Ajuizada em 07/12/2021 pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, transitada em julgado em 08/03/2023.

4 Ajuizada em 05/09/2022 pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, ainda em curso de julgamento.

suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao Erário (art. 37, § 4º).

Para Juarez Freitas (1996), o referido art. 37, § 4º, refere sanções principais, permitindo a possibilidade de que a legislação infraconstitucional preveja outras sanções relacionadas a atos improbidade administrativa, não sendo o rol taxativo. Tanto é assim que, promulgada a LIA em 1992, dando-se concretude à previsão constitucional, foram incluídas previsões normativas de sanções não expressamente discriminadas no texto da Constituição, tais como a multa civil e o perdimento de bens.

A par disso, ao prever as sanções, a norma do art. 37, § 4º, explicita que elas serão aplicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”, o que já assenta o caráter não penal da sanção por improbidade, bem como um indício de autonomia dessa esfera sancionatória. Igualmente, ao mesmo tempo em que a Carta de 1988 veda a cassação de direitos políticos, é prevista no art. 15 a possibilidade de sua suspensão, tanto em casos de “condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos” (inciso III), quando nos casos de improbidade administrativa (inciso V), assentando também aí a autonomia das esferas.

Após a sua promulgação, o texto da LIA teve somente alterações pontuais, mantendo-se relativamente estável. Ao longo de vários anos de vigência, foi ela objeto de diversas discussões judiciais, as quais redundaram em entendimentos consolidados sobre vários temas, especialmente perante o STJ e o STF. Em razão de uma suposta tendência jurisprudencial de ampliação do alcance das sanções por improbidade, bem como de algumas críticas relacionadas a um potencial excesso na sua aplicação, ganhou força um movimento de mudança da lei, o qual culminou em uma reforma ampla pela Lei n. 14.230/2021.

Já antes da reforma se discutia qual seria a natureza jurídica das sanções por improbidade, ainda que estas viessem previstas no texto constitucional no contexto das normas que regem a Administração Pública. Mais precisamente, questiona-se se seria possível o seu enquadramento no âmbito do direito administrativo, considerando que as penas são de regra aplicadas pelo Poder Judiciário, e não pela Administração.

Primeiramente, é relevante delimitar como conceito de ilícito administrativo o “comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla [...], no exercício da função administrativa”, conforme refere Daniel Ferreira (2001, p. 63). Ocorrido o ilícito administrativo, caberá a respectiva sanção, a qual é definida por Wallace Paiva Martins Jr. (2022) como “a consequência pelo descumprimento da norma jurídica”, a qual “consiste na previsão normativa de reação à prática da ação (...) não querida porque agride bem jurídico tutelado”.

Estabelecidas essas premissas, parte da doutrina entende que a sanção por atos de improbidade não se enquadraria na categoria das ‘sanções administrativas’, na medida em que elas não seriam aplicadas pela Administração, mas pelo Poder Judiciário. Daniel Ferreira (2021), seguindo a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello, entende que o ilícito administrativo se distingue do ilícito penal ou do civil por conta da autoridade competente para a imposição de sanção, sendo o primeiro pela autoridade administrativa e o segundo pelo Poder Judiciário. Ademais, para ele (2021), a infração por atos de improbidade administrativa é diversa da infração administrativa, ainda que naquela haja “necessidade de manejo das regras e princípios do regime jurídico administrativo para o [seu] reconhecimento”, visto que o que definiria a natureza jurídica seria a função da autoridade que a aplica, que no caso é diversa.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2011, p. 505) seguem esse entendimento, classificando a penalização por improbidade administrativa como sanção de natureza civil, uma vez que é aplicada pelo juiz civil, com aplicação do Código de Processo Civil, ainda que haja um “necessário influxo do direito penal, fonte mor do direito sancionador” (2011, p. 509). Para eles, entender “que o sistema de coibição à improbidade administrativa está incluído sob a epígrafe do direito administrativo (sancionador), com a singela explicação de que se insurge contra ilícitos tipicamente administrativos, é afrontar aspectos basilares do sistema” (Garcia; Alves, 2011).

Wallace Paiva Martins Jr. (2022), ao tratar do tema, busca referir os âmbitos de repressão à improbidade administrativa, separando, a partir do texto da Constituição, as sanções administrativas (p. ex. a perda de cargo do art. 41, II) daquelas previstas no art. 37, § 4º, referenciadas como “civis”. A par disso, refere que as sanções por improbidade administrativa podem ter diversas naturezas, tais como a “eleitoral (art. 14, § 9º, e 15, V, da Constituição), administrativa (art. 41, II), civil e penal (art. 37, § 4º) e político-administrativo (art. 85, V)”, além da responsabilidade civil relacionada ao ressarcimento do dano (Martins Jr., 2022).

Em âmbito judicial, a Jurisprudência do STF parece adotar o entendimento de que a improbidade guarda natureza civil, como uma espécie de vinculação das suas sanções à responsabilidade civil, conforme referido no julgamento do Tema 576. Nesse julgado, referiu-se que “a Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto [...], independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores” (Brasil, 2019a).

Em sentido contrário, Fábio Medina Osório (2007, p. 227) entende que a sanção por improbidade administrativa, ao se configurar como categoria jurídica relacionada a coibir ilícitos administrativos, faz parte

do gênero “sanção administrativa”, não sendo de todo relevante o fato de ser eventualmente aplicada pela Administração ou pelo Poder Judiciário. Segundo ele (Osório, 2007), o critério adequado deve ser relacionado ao seu conteúdo, e não vinculado à autoridade que a aplica a sanção administrativa, uma vez que esta

é o conteúdo de um ato sancionador, jurisdicional ou administrativo, consistente no mal ou castigo imposto ao administrado ou jurisdicionado, em caráter geral e *pro futuro*, conforme com as regras e princípios do direito administrativo, como consequência da prática de um ilícito administrativo por omissão ou comissão.

Segundo Osório (2007, p. 224), é equivocada a ideia de que o Poder Judiciário teria uma função repressiva, enquanto a Administração Pública teria uma função preventiva, uma vez que o direito administrativo sancionador pode ser repressivo, e não perderia essa característica ainda que no que fosse aplicado pela Administração. Há confusão entre o que seja direito materialmente administrativo, e direito processual, que diga respeito à forma de aplicação de sanções (Osório, 2007, p. 225). O direito administrativo sancionador, na sua perspectiva material, visa coibir os “ilícitos tipicamente administrativos, aqueles que devem ser castigados pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário, não importa, mas que têm como figurante no polo passivo da agressão a Administração Pública” (Osório, 2007).

De fato, o entendimento de que as sanções por improbidade administrativa são de natureza civil é muito mais fundado no intento de estabelecer seu caráter “não penal” e diferenciá-las das sanções aplicadas de forma autônoma pela Administração Pública. Com efeito, ao se tratar de ressarcimento ao Erário, ou mesmo de perdimento de bens vinculados a um ressarcimento, pode-se extrair um conteúdo nitidamente civil, uma aplicação do princípio do *neminem laedere*, conforme a previsão do art. 927 do Código Civil. Entretanto, como se verá adiante, o ressarcimento sequer pode ser considerado uma sanção *stricto sensu*, o que não ocorre com as típicas sanções por improbidade previstas no art. 11 da LIA, que possuem caráter eminentemente punitivo.

Nesse particular, se os atos de improbidade são infrações à ordem administrativa, tendo a Administração como sujeito passivo, não parece haver uma diferença substancial desses atos com outros que sejam tipificados em outras normas administrativas, mesmo porque em muitos casos as sanções são idênticas. A nova lei, nesse particular, fez constar do art. 1º da LIA que o bem a ser tutelado pelo “sistema de responsabilização por atos de improbidade” é “a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções,

como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social” (Brasil, 1992), o que faz ressaltar sua natureza administrativa de forma clara.

Acrescenta-se, ainda, no § 4º do mesmo artigo 1º, que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (Brasil, 1992), estabelecendo expressamente uma aproximação do sistema de repressão à improbidade ao direito administrativo em geral. A partir dessa positivação legal, tanto em relação ao escopo da tutela da probidade, quanto aos princípios administrativos que regem sua aplicação, não parece que seja juridicamente possível atribuir caráter meramente civil as sanções por improbidade.

Da mesma forma, o fato de que algumas sanções guardam uma espécie de reserva de jurisdição não tem o condão de descaracterizar o seu caráter eminentemente intrínseco ao direito administrativo. Em regra, as sanções administrativas são aplicadas pela própria Administração, no seu exercício de autotutela, o que não desnatura sua essência caso tenha a lei – considerada a gravidade das penalidades – determinado que elas sejam aplicadas exclusivamente pelo Poder Judiciário.

Para se ter uma referência em outro ramo do direito, um exemplo relacionado às hipóteses de autotutela previstas no Código Civil (Brasil, 2002) pode ilustrar esse fenômeno. Uma reintegração forçada da posse tem um nítido caráter de sanção civil *lato sensu* a uma conduta ilícita (o esbulho), tendo-se bem delineado o bem jurídico tutelado (a posse). Seja ela realizada por meio de desforço imediato (art. 1.210, § 1º, do CC), seja por decisão e mandado emanado do Poder Judiciário, não se modifica a sua natureza de sanção civil, visto que os seus elementos intrínsecos permanecem rigorosamente os mesmos. O mesmo raciocínio se aplica à natureza administrativa das sanções por improbidade.

Não obstante, é importante não perder de vista que o direito administrativo sancionador, conquanto inserido dentro do gênero ‘administrativo’, não se confunde com a repressão penal à improbidade. Isso porque um mesmo fato poderá, além de ser tipificado como improbidade administrativa pela LIA, ser também objeto de repressão criminal. O que vai caracterizar, nesse âmbito, as sanções penais, é a possibilidade de aplicação da pena em sentido estrito, aqui entendida como a pena privativa de liberdade, como referem Mendes *et alii* (2022). A sanção administrativa, assim como a sanção por improbidade, não seria uma sanção penal, pois não poderia ser cominada a privação da liberdade, sendo que igualmente jamais poderiam ser convertidas penas de multa ou restritivas de direito em privação de liberdade, as quais guardam reserva exclusiva da esfera criminal.

Nesse particular, Marçal Justen Filho (2022, p. 139) refere que um mesmo fato concreto pode configurar um ilícito por diferentes ramos do

direito, violando normas diversas, sendo cabível a aplicação do “sancionamento correspondente a cada uma das dimensões”. Fábio Medina Osório (2007, p. 229) aduz que “as enfermidades - delito e improbidade administrativa - ocorrem simultaneamente”, sendo que o “delito pode contar com a improbidade como um de seus elementos, cabendo ao julgador competente incorrer na análise do direito administrativo que se integra no direito penal”.

Nesse prisma, ainda que se diferencie da dimensão punitiva penal, e que dela seja relativamente independente, a ação de improbidade tem “caráter eminentemente repressivo, destinada, mais que a tutelar direitos, a aplicar penalidades. Sob esse aspecto, ela é marcadamente diferente da ação civil pública e da ação popular”, conforme leciona Teori Zavascki (2017, p. 101). Não por outra razão, na recente reforma da LIA, essa marca restou expressa de forma muito clara no art. 17-D, que assenta uma expressa separação teleológica entre as ações civil pública (ACP) e popular e a ação de improbidade, ao referir que esta “é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil” (Brasil, 1992). Para deixar mais clara ainda a sua diferenciação da ACP, a LIA reformada veda “seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”, fazendo remissão à Lei n. 7.347/ 1985 (Brasil, 1992).⁵

Não obstante, embora se assemelhe à ação penal pelo seu caráter repressivo, a ação de improbidade não guarda exclusividade de iniciativa da parte do Ministério Público. Em que pese a redação da Lei n. 14.230/2021 ter restringido o seu direito de propositura apenas ao órgão ministerial,⁶ o STF entendeu que a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas seria inconstitucional, visto que “a legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público”, e que sua supressão seria uma “inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, *caput*) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa” (Brasil, 2022a).

5 “Art. 17-D. [...] Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985” (Brasil, 1992).

6 LIA, art. 17, *caput*, e dos §§ 6º-A e 10-C, e art. 17-B, *caput*, e §§ 5º e 7º.

Assim, estabelecida a natureza administrativa das sanções por improbidade administrativa, importa detalhar as suas espécies, para em seguida analisar as suas relações com sanções previstas em outros ramos temáticos do direito.

2. SANÇÕES POR IMPROBIDADE EM ESPÉCIE E OS PRINCIPAIS IMPACTOS DA REFORMA DE 2021

Em relação à classificação das sanções por improbidade administrativa, Wallace Paiva Martins Jr. (2022) faz referência a sanções punitivas e reparatórias, sendo estas consistentes no ressarcimento do dano e na perda de bens. As sanções punitivas, segundo esse autor, seriam subdivididas em “(a) restritivas de direitos (suspensão temporária de direitos políticos; proibição temporária de contratação com a Administração Pública ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios), (b) pecuniárias (pagamento de multa civil), e (c) extintivas de situações jurídicas (perda da função pública)”.

Em sentido semelhante, Silvio Antonio Marques (2010, p. 131) divide as cominações da LIA em obrigações civis (ex. reparação ou ressarcimento do dano e perda de bens ou valores) e penalidades que envolvam privação ou interdição temporária de direitos (perda da função pública, suspensão de direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratação com o Poder Público ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios).

Como mais adiante se detalhará, uma primeira análise das sanções e sua natureza permite separar o que seja mero ressarcimento ao Erário, aqui incluído eventual perdimento de bens com essa finalidade, do que sejam “sanções” propriamente ditas, as quais efetivamente envolvem restrição temporária de direitos (suspensão de direitos políticos, de contratação com o poder público e de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios), penas pecuniárias *stricto sensu* (notadamente a multa) e extinção de direitos (perda da função pública). Nesse sentido, o art. 12 da LIA foi alterado pela Lei n. 14.230/2021, retirando-se a previsão de ressarcimento integral dos parágrafos e prevendo-o no *caput* do artigo como medida independente do sancionamento punitivo (Brasil, 1992)⁷ Para melhor detalhar cada hipótese prevista na lei, será cada uma delas abordada em tópicos próprios a seguir.

7 “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato” (Brasil, 1992).

2.1. Ressarcimento ao Erário

A feição da Lei de Improbidade, notadamente após a sua recente reforma, centra-se primordialmente na aplicação de sanções, sendo o ressarcimento condenação meramente acessória (Chagas, 2022, p. 290). Com efeito, como aduz Daniel Ferreira (2001, p. 650), “a sanção administrativa tem finalidade desestimuladora; a indenização apenas objetiva restaurar o *status quo ante*”.

Não obstante, o ressarcimento ao Erário é uma importante medida de proteção do patrimônio público, não apenas no sentido de reparar os danos que seriam arcados por toda a sociedade, mas também na medida em que retira do patrimônio do infrator aquilo os valores suficientes para tanto, sendo mais um elemento de desestímulo à prática da improbidade, a par de seu sancionamento. Nesse particular, a reforma da LIA teve uma especial atenção ao que seja o objeto do ressarcimento, prevendo em diversos dispositivos a necessidade de sua comprovação efetiva.

Primeiramente, o art. 10 da LIA já conceitua a lesão ao Erário como uma conduta que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, dentre outros danos, desde que o faça “efetiva e comprovadamente”, expressões incluídas na recente reforma.⁸ Em reforço a essa disposição, o parágrafo 1º desse mesmo art. 10, incluído pela reforma, prevê que “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 desta Lei” (Brasil, 1992). Disposição semelhante foi incluída no *caput* do art. 12, ao referir que a imposição de ressarcimento integral do dano patrimonial se dá “se efetivo”, reforçando-se a sua necessidade de comprovação.

Essa questão, importante referir, foi objeto de controvérsia perante o STJ, que afetou em 2021 recurso ao rito dos recursos repetitivos (Tema 1.096), para o fim de “definir se a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao Erário (*in re ipsa*)” (Brasil, 2024). Após a entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, contudo, entendeu-se que “a nova redação do art. 10, VIII, da Lei 8.429/92, resolve, aparentemente, a questão objeto da controvérsia afetada, dispondo que, para fins de configuração de improbidade administrativa, o ato deverá acarretar ‘perda patrimonial efetiva’” (Brasil, 2024), cancelando-se a afetação do referido tema.

8 “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei (...)” (Brasil, 1992).

Seguindo essa mesma linha de limitação do ressarcimento aos danos efetivamente comprovados, o § 3º do art. 18 prevê que “para fins de apuração do valor do ressarcimento, deverão ser descontados os serviços efetivamente prestados” (Brasil, 1992). Essa norma, de fato, reproduz a lógica de vedação ao enriquecimento sem causa (art. 10, § 1º), na medida em que desobriga o ressarcimento relacionado a serviços que foram efetivamente prestados. Neste particular, há que se ter cautela na aplicação desse dispositivo, pois em muitos casos um ato de corrupção pode envolver serviços que não teriam utilidade ou cabimento para a administração.

Pense-se, por exemplo, num contrato administrativo realizado de forma ilícita, que prevesse a lavagem diária de vidros de um determinado edifício público. Ainda que o serviço tivesse sido prestado, é de se ver que a própria previsão de uma lavagem diária compõe o ato de improbidade, visto que notoriamente descabida e desnecessária, e fundada no único propósito de onerar o ente contratante e aumentar os ganhos do contratado. Nessa hipótese, deve-se entender o desconto dos serviços prestados como aqueles que seriam contratados numa situação de adequação e normalidade, jamais se podendo cogitar do desconto de serviços totalmente descabidos, sob pena de cancelar proveitos econômicos exclusivamente decorrentes de atos de improbidade.

Por último, questiona-se acerca da possibilidade de ressarcimento ao Erário por dano moral, decorrente de ato de improbidade administrativa. No âmbito do STJ, consolidou-se essa possibilidade de ressarcimento, sob o fundamento do moral difuso ou coletivo, muito antes da reforma, sendo igualmente admitida por grande parte da doutrina (p. ex. Osório, 1999, dentre outros). Contudo, considerando-se o novo texto da LIA, pode-se questionar se subsistiria essa possibilidade, na medida em que esse tipo de dano é de difícil comprovação material, uma vez que geralmente não é possível apurar um valor pecuniário exato, como ocorre com o dano material.

Nesse particular, é de se ver que o dano moral, ainda que de natureza diversa do dano material, é uma forma de prejuízo, não havendo nenhuma limitação na lei que o exclua, mesmo porque ele decorre de uma cláusula geral de *neminem laedere*, de fundo constitucional. A partir do detalhamento da LIA reformada, entretanto, impõe-se que a comprovação do dano moral seja específica, demonstrando o efetivo dano, não se admitindo, em princípio, a mera alegação de dano genérico causado por um ato de improbidade.

Em outras palavras, deve haver uma comprovação da efetiva vinculação do ato de improbidade com um dano moral relacionado diretamente a ele, o que poderia ocorrer, por exemplo, num caso de improbidade que envolvesse a compra de vacinas falsas. O ato de fornecer à população uma vacina falsa, por si, tem relação direta e efetiva com a imagem do Estado e a confiança

no sistema público de saúde, prejudicando concretamente eventual adesão a campanhas de vacinação e causando danos difusos à saúde pública da população.⁹

2.2. Perda de bens

O perdimento de bens é instituto que está intimamente ligado a ilícitos que se relacionam com determinados bens materiais, seja por serem eles utilizados como seus instrumentos ou por se constituírem como produto ou proveito obtido com a prática ilícita (López, 2015, p. 18). Analisando suas hipóteses de declaração, o perdimento de bens pode ter a feição de penalidade pura e simples, também chamada nesse caso de confisco (Freitas, 2011, p. 44), ou ser entendido como forma de reparação ou compensação por eventual dano ou prejuízo causado, situação que o aproxima do ressarcimento ao Erário.

Conforme já referido, a reforma retirou o ressarcimento ao Erário dos parágrafos do art. 12, apartando-o da categoria das sanções, e entendendo-o mais como efeito civil acessório da condenação sancionatória. Contudo, em relação ao perdimento de bens, ele permanece na LIA ao lado das sanções, o que permite inferir que foi mantido seu caráter também punitivo.

Com efeito, caso fosse aplicado o mesmo entendimento relacionado ao ressarcimento pecuniário, somente poderiam ter declaração de perdimento os bens que fossem equivalentes ao prejuízo comprovado e efetivo, o que não se mostra adequado. Veja-se que não é de todo inviável que o valor dos bens ilicitamente adquiridos supere o montante dos prejuízos comprovados, o que se pode dar por dificuldades de apuração dos danos, ou mesmo por eventual valorização do bem ou pelo recebimento de frutos.

Pense-se, por exemplo, num caso em que o dinheiro desviado e recebido indevidamente pelo agente ímprobo seja utilizado para a compra de determinadas ações no mercado de capitais, as quais passam por elevação expressiva no seu valor, redundando num montante patrimonial superior ao dano comprovado. Seria um contrassenso entender-se que seria cabível apenas o perdimento do montante de ações correspondente ao dano monetariamente atualizado, relegando um saldo – de origem comprovadamente ilícita – em propriedade do infrator. Nesse sentido, Fábio Medina Osório (1999) faz referência a essa finalidade múltipla do perdimento de bens, seja para garantir

⁹ O TJDF, a esse respeito, possui interessante entendimento, no sentido de que “o dano moral coletivo ocorre com a violação intensa de valores da sociedade, o que não se confunde com a mera realização de ato ímprobo, devendo se analisar os aspectos do caso concreto, tais como valor do prejuízo, abalo social, propagação da informação, repulsa das pessoas. Sem considerar estes elementos, todo e qualquer ato de improbidade geraria a condenação por dano moral coletivo, entendimento que incluiria indevidamente uma nova sanção no rol do artigo 12, da Lei nº 8.429/92, em manifesta usurpação da atividade legislativa” (Brasil, 2021c).

o ressarcimento ao Erário, seja como sanção ao agente, para retirar de seu patrimônio os bens acrescidos ilicitamente:

Não há direito de propriedade aos bens obtidos ilicitamente ou aos bens que devem garantir ressarcimento ao erário. Não há falar-se em excesso, eis que se trata de medidas estritamente vinculadas às finalidades legais, a saber: ressarcimento ao erário e recuperação dos bens incorporados ilicitamente ao patrimônio do agente ímprobo.

Por essa razão, e considerando a posição topográfica do perdimento de bens na LIA reformada, entende-se que o perdimento tem uma dupla dimensão, sendo ele não apenas destinado à reparação do dano (ressarcimento), mas também a funcionar como sancionamento, a fim de que o infrator seja alijado daquilo que auferiu ilicitamente. Esse é o comando que a lei prevê no art. 18, ao impor, a par da aplicação das sanções, o ressarcimento dos danos e a perda de bens auferidos ilicitamente, pouco importando se seu valor é superior ao valor de eventual prejuízo (Brasil, 1992).

2.3. Perda da função pública

Em relação à perda da função pública, cabe destacar que, após a reforma, ela não tem mais cabimento mais os casos de violação aos princípios da administração (art. 11), tendo sido suprimida essa sanção do rol do art. 12, III. Restando aplicável apenas para os casos dos art. 9º e 10, a nova lei previu que a perda do cargo atinge apenas o cargo que o agente detinha no momento do cometimento da infração, nos seguintes termos do art. 12, § 1º:¹⁰ A reforma, nesse sentido, buscou modificar o entendimento já consolidado no STJ a respeito do tema, o qual previa que a perda do cargo seria relacionada a “qualquer cargo ou função exercida no momento do trânsito em julgado da condenação”, como se vê em parte da ementa do seguinte julgado, o qual pacificou o entendimento das turmas da 1ª Seção da Corte, em sede de embargos de divergência (Brasil, 2020):

3. O art. 12 da Lei n. 8.429/92 deve ser compreendido semanticamente, no que diz respeito à sanção de perda da função pública, como integrante de um sistema que repele a inserção no serviço público de pessoas cujo comportamento passado já sinalizou a pouca afeição aos valores entoados

10 “Art. 12, § 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do *caput* deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do *caput* deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração” (Brasil, 1992).

pelo art. 37 da CF/88. Em outras palavras, não se pode acoimar de ampliativa interpretação que prestigia os desígnios da Administração Pública, não obstante concorra com outra menos nociva ao agente, mas também menos reverente à tessitura normativa nacional.

4. Não parece adequado o paralelo entre a perda do cargo como efeito secundário da condenação penal e como efeito direto da condenação por improbidade administrativa. É que, repita-se, a sanção de perda da função cominada pela Lei de Improbidade tem o propósito de expurgar da Administração o indivíduo cujo comportamento revela falta de sintonia com o interesse coletivo.

5. Nem se diga que tal pena teria caráter perene, pois o presente voto propõe que a perda da função pública abranja qualquer cargo ou função exercida no momento do trânsito em julgado da condenação. Incide uma limitação temporal da sanção.

Ocorre que o referido dispositivo da Lei n. 14.230/2021 foi suspenso em sede de decisão sobre medida cautelar, nos autos da referida ADI-MC n. 7.236, assentando-se razões semelhantes às referidas pelo STJ. Na fundamentação da decisão proferida na ADI-MC, consignou-se que a nova disposição legal

traça uma severa restrição ao mandamento constitucional de defesa da probidade administrativa”, mostrando-se “desarrazoada, na medida em que sua incidência concreta pode eximir determinados agentes dos efeitos da sanção constitucionalmente devida simplesmente em razão da troca de função ou da eventual demora no julgamento da causa (Brasil, 2022c).

A decisão da ADI-MC, com efeito, afasta situação potencial de total ineficácia da nova redação da LIA, visto que a troca de cargos – em especial os eletivos – é algo corrente e muito comum. Não obstante, caso o agente esteja aposentado no momento do trânsito em julgado da condenação, o STJ tem entendido pela impossibilidade de conversão da pena de perda da função em cassação de aposentadoria.¹¹ Da mesma forma, a Corte já proferiu vários julgados no sentido de que essa conversão não poderia ser realizada em sede de cumprimento de sentença, por violação à coisa julgada.¹²

11 Dentre vários julgados, REsp 1941236/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/08/2021, DJe 18/10/2021; AgInt no AREsp 1391197/RJ, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/09/2021, DJe 14/09/2021.

12 AgInt no REsp 1521182/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2019, DJe 21/08/2019; AgInt no REsp 1496347/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/08/2018, DJe 09/08/2018.

2.4. Suspensão dos direitos políticos

No que diz respeito à sanção de suspensão dos direitos políticos, a recente reforma da LIA propiciou uma alteração substancial no período de sua duração. Para as hipóteses do art. 9º, a sanção passou de oito a 10 anos para “até 14 (catorze) anos” (art. 12, I). Para as hipóteses do art. 10º, passou de cinco a oito anos para “até 12 (doze) anos” (art. 12, II), tendo sido suprimida para os casos do art. 11. Pelo que se vê, houve um incremento substancial em relação aos máximos previstos, tendo havido, contudo, uma redução considerável em relação ao mínimo, que deixou de ser previsto. Por essa razão, não é simples estabelecer se a nova redação foi mais branda ou se houve um recrudescimento da penalização, para fins de aplicação retroativa, questão que deverá ser enfrentada na Jurisprudência vindoura.

Quanto ao momento de sua aplicação, foi mantida a exigência de trânsito em julgado da decisão, que era prevista no art. 20, reforçada agora com mesma previsão no art. 12, § 9º. No que diz respeito ao termo inicial de contagem do tempo da sanção, o § 10 introduzido no art. 12 prevê que “computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória”. O fundamento dessa alteração, a princípio, seria harmonizar a LIA com a LC n. 64/1990, que possui causa de inelegibilidade contada a partir da data de decisão colegiada, no art. 1º, I, “I”.¹³

Ocorre que a referida disposição foi suspensa pela decisão monocrática proferida na já citada ADI n. 7.236, tendo-se entendido que “a suspensão dos direitos políticos em virtude de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º, não se confunde com a previsão de inelegibilidade do art. 1º, I, I, da LC 64/1990” (Brasil, 2022c). O fundamento para tanto seria o fato de que as previsões têm fundamentos diversos e seriam diferentes, conquanto complementares, possibilitando mesmo eventual cumulação, conforme definido nas ADCs 29 e 30 e na ADI 4.578.

2.5. Multa civil

A alteração mais significativa relacionada à multa civil consiste na alteração de seu valor máximo e na sua forma de aplicação. Antes da reforma, o art. 12 da LIA previa um limite máximo para a sanção de multa, relacionado a cada uma das hipóteses dos artigos 9º a 11º, havendo uma

13 “Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: (...) I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena” (Brasil, 1990).

potencial dosimetria entre um mínimo de zero até o máximo previsto. Na nova redação da lei, o valor da multa foi substancialmente reduzido, mas tornado fixo para as hipóteses dos artigos 9º e 10, não mais se permitindo seu arbitramento dentro de uma faixa legal, salvo para as hipóteses do art. 11.

Para as condutas que impliquem em vantagem patrimonial do agente (art. 9º), a multa passa a ser fixada no valor “equivalente ao acréscimo patrimonial” (na redação anterior do art. 12, I, era fixada em “até três vezes” esse valor). Para os casos de lesão ao Erário (art. 10), a multa se dá em montante “equivalente ao valor do dano” (antes era “até duas vezes” esse valor, art. 12, II). No caso das condutas do art. 11 (que atentem contra os princípios da administração pública), a multa deixa de ser “de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente”, limitando-se o valor até 24 vezes o valor da remuneração (art. 12, III).

Com efeito, a nova redação da LIA, ao menos em relação às condutas dos artigos 9º e 10, torna impositiva a aplicação de multa, já que não seria dado ao julgador deixar de aplicá-las, e nem reduzir o montante legal fixado. A objeção que se poderia fazer à nova redação da lei (art. 12, I e II) é que, em se tratando de sanção, descaberia uma previsão legal em montante fixo, o que alijaria a aplicação do princípio da proporcionalidade, intrínseco a qualquer sistema punitivo e, especialmente, ao direito administrativo sancionador. Se, por um lado, a nova lei tornou a pena de multa menos gravosa em relação aos máximos do art. 12, I e II, por outro houve substancial aumento quanto aos mínimos, e sobretudo quanto à forma de aplicação. De fato, a natureza e a gravidade do fato deveriam ser analisadas para o arbitramento do montante da multa, sendo nesse ponto por demais rígida a nova lei, ressalvada a hipótese de eventual aplicação em dobro, prevista no art. 12, § 2º (Brasil, 1992).¹⁴

Outra inovação em relação à pena de multa é a possibilidade de sua aplicação como única sanção, a par do ressarcimento e perdimento de bens, para “atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados” pela LIA (art. 12, § 5º). Tem-se, aí, uma espécie de aplicação do princípio da insignificância em matéria de improbidade administrativa, a qual, mesmo sem isentar o agente de sanção, limita-a apenas à multa, dispensando-se as demais espécies.

Por último, a nova redação do art. 8º da LIA refere que, em caso de falecimento do agente condenado, apenas a obrigação de reparação do Erário ou restituição de valores auferidos ilícitamente passa para os herdeiros, até o limite da herança. A obrigação de pagamento de multa civil, tratando-se de sanção, não pode ser cobrada dos herdeiros, o que parecer ser uma resposta

14 “Art. 12, § 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do *caput* deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade” (Brasil, 1992).

legislativa ao entendimento consolidado no STJ, no sentido da possibilidade de sua transmissão (Brasil, 2019b).¹⁵

2.6. Proibição de contratação com o Poder Público

De forma semelhante à modificação do regime da suspensão dos direitos políticos, a reforma alterou profundamente os prazos de duração das penalidades relacionadas à proibição de contratação com o Poder Público. Na hipótese do art. 12, I, o prazo antes fixo em 10 anos passou a ser “não inferior a 14 anos”. Embora no máximo tenha havido aumento, a sanção torna-se mais flexível quanto ao mínimo, permitindo também a fixação da penalidade por prazo inferior ao anteriormente previsto.

Nesse particular, o STJ desde vários anos já havia consolidado a possibilidade de modulação da extensão dos seus efeitos, com base no agora revogado parágrafo único do art. 12 da LIA (Brasil, 1992).¹⁶ Essa interpretação permitia a realização de um controle de proporcionalidade e razoabilidade¹⁷ para a fixação do alcance dessa proibição, tanto em relação à pessoa lesada quanto à abrangência territorial. Dentro desse escopo, a tendência era a restrição da sanção à área abrangida pelo ente federativo lesado (Brasil, 2012)

Entretanto, a reforma modificou esse entendimento substancialmente, ao se estabelecer como regra a limitação da sanção ao ente público lesado, só podendo ser ampliada como exceção e por motivos relevantes, “observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica” como consta do art. 12, § 4º (Brasil, 1992). Ainda, a nova lei prevê expressamente, no art. 12, § 7º, a impossibilidade de cumulação das sanções por improbidade com aquelas previstas na chamada Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), aqui compreendidas as vedações à contratação com o Poder Público. Além disso, o § 8º do mesmo artigo determina que a sanção em questão e sua extensão territorial deverão constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS).

Outro aspecto a ser observado é que na reforma foi incluída disposição expressa assentando que as sanções do art. 12, dentre elas a proibição de contratação, só podem ser aplicadas após o trânsito em julgado da sentença

15 “Somente os sucessores do réu nas ações de improbidade administrativa fundadas nos arts. 9º e/ou 10 da Lei n. 8.429/1992 estão legitimados a prosseguir no polo passivo da demanda, nos limites da herança, para fins de ressarcimento e pagamento da multa civil” (Brasil, 2019b).

16 Redação original do parágrafo único revogado: “Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

17 V. EDcl no REsp n. 1.021.851/SP, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23/6/2009, DJe de 6/8/2009.

condenatória, o que anteriormente era expresso apenas em relação à “perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos”.

3. RELAÇÃO DAS SANÇÕES DE IMPROBIDADE COM SANÇÕES DE OUTRAS NATUREZAS

Ao estabelecer a possibilidade de sancionamento por conta de atos de improbidade administrativa, a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) elenca expressamente no art. 37, § 4º, a sua independência da esfera penal, ao referir as sanções elencadas serão aplicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”. Essa disposição é referida de maneira geral como o fundamento constitucional para a chamada “independência de instâncias”, que permite que um mesmo ato de improbidade seja objeto de sancionamento por diferentes âmbitos, a par do direito administrativo sancionador, tais como o penal e o administrativo autoexecutório – aplicado pela própria Administração –, por exemplo.

A nova redação introduzida pela Lei n. 14.230/2021, embora tenha incluído a referência ao ressarcimento do dano e a possibilidade de cumulação de sanções no *caput* do art. 12 da LIA, manteve a independência de instâncias como norma geral do sistema punitivo da improbidade administrativa.¹⁸ Essa independência, diga-se, não é exclusividade do sancionamento por improbidade administrativa, tendo assento constitucional também para crimes ambientais, conforme a previsão do art. 225, § 3º, da Constituição, que prevê que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. A referência a sanções penais “e” administrativas deixa claro que se trata de instâncias independentes, havendo, ainda que não se trata de sanção propriamente dita, independência no que diz respeito a medidas de ressarcimento.

Igualmente, há referências à independência de instâncias na Lei n. 8.112/90, art. 125, que aduz serem independentes e cumuláveis as sanções “civis, penais e administrativas”, ressalvando-se as administrativas no art. 126, “no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria” (Brasil, 1990b). O mesmo se apresenta no art. 7º da Lei n. 13.869/2019 (Lei de abuso de autoridade), que refere que “as responsabilidades civil e administrativa são independentes da criminal”, previsão semelhante à do art. 935 do Código Civil.

18 “Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato” (Brasil, 1992).

De fato, o ordenamento constitucional e legal brasileiro alberga de forma sistemática a possibilidade de que haja várias dimensões sancionatórias, relativamente independentes entre si, não se mostrando aqui vigente a ideia de unidade punitiva estatal (Mendes *et alii*, 2023)¹⁹ Nesse aspecto, relevante é o posicionamento de Helena Lobo da Costa (2013, p. 176-177), que refere que o maior rigor para a aplicação de sanções pelo direito administrativo sancionador não decorre de sua identidade com o direito penal – que não existe –, mas da gravidade de sua intervenção em direitos fundamentais dos implicados. Ao afastar a concepção unitária do *jus puniendi*, segundo refere, não se poderia aceitar uma mera transposição do regime jurídico do direito penal para o direito administrativo sancionador, o que não impede a existência de graus diferentes de rigor quanto a aplicação de normas, de acordo com a gravidade das sanções.

Para Wallace Paiva Martins Jr. (2022), o fundamento da citada independência de instâncias encontra-se na “diferenciação de bens jurídicos tutelados” e “na natureza da resposta institucional” dada pelo ordenamento, o que “alija de seu contexto receio ao *bis in idem*”. No âmbito jurisprudencial, o STJ possui diversos entendimentos acolhendo a independência das instâncias, admitindo que “o sancionamento imposto ao recorrente no âmbito eleitoral não inviabiliza nova condenação, desta feita por violação da Lei de Improbidade Administrativa” (Brasil, 2021a). O enunciado da Súmula n. 651 do STJ, nesse sentido, permite à autoridade administrativa aplicar pena de demissão por improbidade administrativa, “independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública”. Quanto a eventual cumulação de sanções, entende a Corte Superior que “não configura *bis in idem* a coexistência de acórdão condenatório do Tribunal de Contas ao ressarcimento ao Erário e de sentença condenatória em ação civil pública por improbidade administrativa” (Brasil, 2021b)

No âmbito do STF, igualmente tem sido cancelada a independência de instâncias, conforme se denota do já citado Tema 576, no qual se definiu que “o processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias” (Brasil, 2019d). Entretanto, essa independência de instâncias não é – e nem poderia ser – absoluta, uma vez que muitas penalidades previstas

19 Cf. Mendes *et alii* (2023), “a discussão acerca da aplicação do *ne bis in idem* na relação entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador não decorre de uma unidade do poder punitivo, mas da constatação de que violações aos fundamentos desse princípio – a proporcionalidade e a segurança jurídica – não se dão exclusivamente pela existência de múltiplos processos ou múltiplas sanções no interior de cada uma dessas esferas, mas podem ocorrer também quando um mesmo fato é processado ou sancionado cumulativamente por ambas”.

em diferentes diplomas são semelhantes, e uma cumulação indevida geraria um excesso punitivo, ocasionando *bis in idem*.

Esse aspecto, analisando o conjunto de reformas preconizadas pela Lei n. 14.230/2021, a independência de instâncias ganhou especial atenção, passando o art. 21 da LIA a contar com normas que de certa forma mitigam possíveis efeitos de *bis in idem* sancionatório.²⁰ Quanto às normas relacionadas aos efeitos de “inexistência da conduta ou pela negativa da autoria” (§ 3º), sua inclusão no texto da LIA vem tão somente positivar entendimento que já era corrente na Jurisprudência, e que tem guarida em várias normas congêneres do ordenamento, as quais garantem possíveis efeitos absolutórios para além do direito penal.

A grande inovação, de fato, foi introduzida no § 4º do art. 21, o qual cria uma espécie de limite à ação de improbidade, quando houver absolvição criminal confirmada por decisão colegiada, relacionada aos mesmos fatos. O problema da redação da norma é que, ao contrário do § 3º e de outras congêneres, não limita quais hipóteses de absolvição seriam capazes de produzir esse efeito, sendo a redação por demais vaga e imprecisa.

Primeiramente, pode haver casos de atipicidade de fatos para o âmbito penal, mas não para o âmbito administrativo, o que não impediria o cabimento das sanções no contexto do direito administrativo sancionador. Além disso, uma eventual extinção da punibilidade penal pode guardar circunstâncias limitadas exclusivamente a esse âmbito, e não aplicáveis ao âmbito administrativo sancionador. Vejam-se, por exemplo, as hipóteses do art. 386, VI e VII, que tratam de absolvição por circunstâncias que excluem o crime ou isentem o réu de pena ou insuficiência de provas, respectivamente.

Essas questões foram aduzidas na inicial da referida ADI n. 7.236, na qual se requer a declaração de inconstitucionalidade do referido § 4º introduzido pela Lei n. 14.230/2021, dentre outros dispositivos. Na inicial, sustenta-se que “a absolvição na esfera penal por insuficiência de provas deve levar à extinção da ação civil de improbidade administrativa”, o que

20 “Art. 21, § 3º. As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria. § 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). § 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei” (Brasil, 1992).

“fere frontalmente a segurança jurídica e ocasiona proteção deficiente da probidade administrativa e do patrimônio público” (Brasil, 2022c).²¹

Sem referência mais aprofundada a esses pontos, em sede de decisão sobre a medida cautelar pleiteada no âmbito da ADI n. 7.236, foi deferida a suspensão da eficácia da norma do art. 21, § 4º, tendo-se referido na decisão que “a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias, o que indica, ao menos em sede de cognição sumária, a necessidade do provimento cautelar”.

Em realidade, o STF tem adotado a chamada “independência mitigada” de instâncias, entendendo que casos de absolvição por negativa de materialidade e/ou autoria na esfera penal teria reflexos no âmbito do direito administrativo sancionador. Tanto assim é, que não houve qualquer alteração da eficácia do § 3º do art. 21 da LIA, o qual refere que “as sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria” (Brasil, 1992).²² Essa mesma ideia pode também ser deduzida da redação do § 5 do art. 21, incluído pela reforma, o qual prevê a compensação de sanções aplicadas em outras esferas com aquelas aplicadas no âmbito da LIA, permitindo eventual composição e adequação das sanções no momento de sua dosimetria, tema a ser mais adiante tratado.

Enfim, dado o panorama atual, pode-se dizer que o sistema de repressão à improbidade, após a reforma da Lei n. 14.230/2021, mantém como princípio basilar a independência de instâncias, tendo, contudo, detalhado os pontos em que ela resta mitigada, seja para excluir a possibilidade de sanção

21 Consta da inicial da ADI proposta pelo CONAMP: “A prevalecer essa recalcitrância ao princípio da independência das instâncias, mesmo a absolvição na esfera penal por insuficiência de provas deve levar à extinção da ação civil de improbidade administrativa, o que também fere frontalmente a segurança jurídica e ocasiona proteção deficiente da probidade administrativa e do patrimônio público. Sendo assim, não há dúvida que a responsabilização por ato de improbidade nem sempre poderá estar atrelada ao cabimento de ação penal, menos ainda aos motivos decisórios do julgamento de uma ação penal. Portanto, há inconstitucionalidade patente ao estender a comunicação entre as instâncias em questão a todos os casos de absolvição criminal, salvo nas hipóteses dos incisos III e IV do art. 386 do CPP, pois é clara a ofensa a independência das instâncias (art.37, §4º), ao princípio do juiz natural, ao princípio do livre convencimento motivado e ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (art.5º, XXXV, XXXVII), da Lei Maior” (Brasil, 2022c).

22 Registre-se que, não obstante a redação da norma fazer referência a “sentença”, a mitigação da norma tem sido excepcionalmente aplicada também em casos de decisões interlocutórias que determinam trancamentos de inquéritos em relação a determinados investigados, como se vê na seguinte decisão monocrática proferida pelo Min. Gilmar Mendes (Rel 46.343, decisão de 15/03/2023): “O que se sustenta no presente caso é que a decisão que encerrou o Inquérito 3.994/DF não se limitou a reconhecer a ausência de suporte probatório mínimo para o exercício da ação penal, mas também apresentou argumentos que apontam para a não participação dos réus em atos ilícitos, reconhecendo expressamente a fragilidade da narrativa construída em desfavor dos reclamantes. Incide, portanto, a remansosa jurisprudência da Corte no sentido de que a mesma narrativa fática que deu ensejo a um juízo de certeza negativo na esfera criminal não pode provocar novo processo no âmbito do direito administrativo sancionador” (Brasil, 2023).

por improbidade, seja para reduzir ou compensar penalidades impostas em outros âmbitos.

CONCLUSÃO

Conforme demonstrado no presente estudo, a nova redação da LIA consolidou textualmente a ideia de que a sanção por improbidade integra o âmbito do direito administrativo sancionador, o que torna inadequado o entendimento pela sua natureza meramente civil, ou “não administrativa”, conforme estabelecido por parte da doutrina. Nesse sentido, se por um lado o fato de serem aplicadas tais sanções pelo Poder Judiciário – e não pela Administração – não desnatura sua natureza administrativa, por outro a sua gravidade justifica que sejam aplicados princípios constitucionais inerentes a um direito eminentemente sancionador.

No mesmo sentido, diversas normas previstas na reforma da LIA acentuam a aplicação de direitos típicos de um sistema sancionador, tais como a possibilidade de compensação de penas impostas em relação aos mesmos fatos, a fim de não propiciar uma cumulação integral desproporcional. Não obstante, embora tenha introduzido importantes alterações gerais no regime de aplicação das sanções e na sua dosimetria, a nova redação da LIA não descaracteriza a independência de instâncias estabelecida pelo texto constitucional de 1988, reforçando a tendência de “independência mitigada” consolidada na Jurisprudência do STF.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.112, de 11/12/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 02/06/1992, Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, ano 130, n. 106, p. 1-3, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº REsp n. 1.188.289/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/8/2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário (RE) n. 976566, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 13/09/2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2019a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo interno no agravo em recurso especial nº 1.307.066/RN, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2.12.2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2019b.

BRASIL. Lei n. 13.869, de 05/09/2019, que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade, 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113869.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário (RE) n. 976566, Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, Repercussão Geral – Mérito., j. em 13/09/2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2019d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de divergência nos embargos de declaração em recurso especial n. 1.701.967/RS, rel. Min. Gurgel de Faria, rel. para acórdão Min. Francisco Falcão, Primeira Seção, j. em 9/9/2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt nos EDcl no REsp n. 1.718.270/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 17/5/2021, DJe de 26/5/2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2021a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp n. 1.620.286/DF, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 23/2/2021, DJe de 1/3/2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2021b.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Acórdão 1388228, 07033893320178070018, Relator: Des. Esdras Neves, Sexta Turma Cível, data

de julgamento: 17/11/2021, publicado no DJe: 7/12/2021, 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2021c.

BRASIL. Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 7042, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgada em 31/08/2022, 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022a.

BRASIL. Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 7043, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgada em 31/08/2022, 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022b.

BRASIL. Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 7.236, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, decisão monocrática em medida cautelar proferida em 27/12/2022, 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Questão de ordem no recurso especial n. 1.912.668/GO, relator Ministro Afrânio Vilela, Primeira Seção, julgado em 22/2/2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n.º 46.343/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão monocrática proferida em 15 mar. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2023.

FERREIRA, Daniel. Infrações e sanções administrativas. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-2/infracoes-e-sancoes-administrativas>. Acesso em: 13 abr. 2024.

FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

FREITAS, Juarez. *Do princípio da probidade administrativa e sua máxima efetivação*. Revista de direito administrativo, v. 204, abr./jun., 1996

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada*: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LOBO DA COSTA, Helena. *Direito penal econômico e direito administrativo sancionador: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada*. Tese (Livre-Docência em Direito Penal) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

LÓPEZ, Éder Maurício Pezzi. *O perdimento de bens em favor da União: da previsão legal a sua conformação no ordenamento constitucional brasileiro*. Brasília: Editora Kiron, 2014.

MARQUES, Silvio Antonio. *Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Sanções por ato de improbidade administrativa. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-2/fracoes-e-sancoes-administrativas>. Acesso em: 13 abr. 2024.

MENDES, Gilmar; BUONICORE, Bruno Tadeu; DE-LORENZI, Felipe da Costa. Ne bis in idem entre direito penal e administrativo sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 192/2022, p. 75- 112, set./out., 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. *As sanções da lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, v. 766.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ZAVASKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: RT, 2017.

