

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA

BEATRIZ KROPF DE CAMARGO E SILVA¹

Resumo: O presente artigo tem como escopo destacar a importância da integração da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações trazidas pela Lei 14.230/2021) no microssistema de tutela coletiva. Para tal, inicialmente é realizada breve contextualização do microssistema de tutela coletiva, seguido de uma análise das alterações realizadas pela Lei 14.230/2021, com discussão doutrinária sobre a permanência da Lei de Improbidade Administrativa no microssistema de tutela coletiva, caminhando-se para conclusão, em que se ressalta a importância da observância de todo o ordenamento jurídico para o esclarecimento da questão, priorizando-se o interesse da coletividade.

1. Introdução:

O microssistema de tutela coletiva, formado por importantes leis espaçadas no ordenamento jurídico, tem extrema importância prática, uma vez que utilizando-se de regras procedimentais próprias, busca tutelar direitos coletivos *lato sensu*, de titularidade de toda a coletividade.

Uma das normas entendidas, pela doutrina e jurisprudência, como integradas ao microssistema de tutela coletiva é a Lei de Improbidade Administrativa, que tem como principal objeto a tutela do patrimônio público e a probidade administrativa.

Ocorre que com a recente alteração legislativa (Lei 14.230/2021), o sistema de contenção a improbidade administrativa se alterou drasticamente, surgindo na doutrina o questionamento se esta permanece pertencente ao microssistema de tutela coletiva, com todos os seus mecanismos *in dubio pro societati*.

¹ Graduada em Direito pelo Grupo IbmeC Educacional S/A, em 2019. Pós graduanda no “Ministério Público em Ação”, pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e “O Ministério Público e o Direito Contemporâneo” pelo Instituto Superior do Ministério Público.

Partindo destas premissas, o presente artigo tratará sobre a importância da integração da Lei de Improbidade Administrativa no microsistema de tutela coletiva, como forma de garantir a efetividade social do §4º, do artigo 37 da Constituição Federal, protegendo-se os interesses de toda a coletividade.

2. O microsistema de tutela coletiva

O microsistema de tutela coletiva pode ser conceituado, como um conjunto de normas materiais, processuais e híbridas, positivadas ao longo do ordenamento jurídico, que versam sobre o processo coletivo, regulando o funcionamento de demandas (BASTOS, 2018).

O processo coletivo é formado por diversas normas, não sendo codificado². É possível, porém, identificar a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90) como seu principal núcleo, sendo as regras destas aplicadas subsidiariamente às demais demandas, bem como aplicação residual do Código de Processo Civil (BASTOS, 2018).

A preocupação com a proteção do coletivo surge com a massificação de interesses, oriunda da Revolução Industrial e do Estado Social de Direito. Neste sentido, muito relevante para o processo coletivo a obra “O acesso à justiça” de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que identifica três ondas renovatórias do direito processual³, sendo a segunda onda renovatória responsável pela coletivização do processo (AZEVEDO, 2012).

No Brasil, pode-se identificar como surgimento, a Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65), expandindo-se com a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), e consolidando-se com a Constituição Federal de 1988 (em especial no seu artigo 5º, que trata dos direitos individuais e **coletivos**). (AZEVEDO, 2012).

O objeto principal do microsistema de tutela coletiva é a proteção dos interesses transindividuais (difusos e coletivos *stricto sensu*) e os interesses

² Houve a tentativa de codificar o microsistema de tutela coletiva, com influência do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, porém, esta foi rejeitada pela Comissão de Constituição e Justiça e após, pela Câmara dos Deputados (NEVES, OLIVEIRA, 2022, pág.155-159).

³ A primeira onda renovatória tinha como objeto o custo do processo, trazendo a gratuidade da justiça e a defesa técnica da Defensoria Pública, como solução. A segunda onda renovatória trazia em sua problemática que o instrumento de tutela de direitos não era adequado ao sistema de conflitos em massa, sendo importante a construção de instrumentos que permitissem uma proteção da coletividade como um todo. A terceira onda renovatória tinha como principal questão a celeridade, criando-se mecanismos de soluções diferenciadas (BERNARDES, CARNEIRO, 2018).

individuais homogêneos. Uma importante previsão legal é o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), que prevê que a defesa coletiva será exercida quando se tratar de interesses ou direitos difusos, interesses ou direitos coletivos e interesses ou direitos individuais homogêneos.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou **direitos difusos**, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou **direitos coletivos**, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou **direitos individuais homogêneos**, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Em uma breve conceituação, poderia se definir o interesse ou direito difuso como aquele direito transindividual, com indeterminação absoluta de seus titulares, que possuem ligação por mera circunstância de fato, sendo direito de natureza indivisível, insuscetível de apropriação individual, com defesa em juízo por substituto processual. O interesse ou direito coletivo seria aquele de natureza transindividual, com determinação relativa de seus titulares, que possuem ligação por relação jurídica base, sendo indivisíveis e insuscetíveis de apropriação individual, com defesa em juízo por substituto processual. Por fim, o interesse ou direito individual homogêneo seria direito individual, porém com grande repercussão, possuindo diversos titulares o mesmo direito por sua origem em comum. Seriam assim, divisíveis e suscetíveis a apropriação individual, podendo ser defendidos em juízo pelo próprio titular ou por terceiro em forma de representação ou, quando autorizado por lei, por substituição processual. (ZAVASCKI, 2005).

O microsistema de tutela coletiva tem grande relevância prática pois possui características próprias (como a legitimidade extraordinária e a coisa julgada erga omnes ou ultra partes), bem como vantagens, na medida em que permite economia judicial e processual, bem como efetivação da segurança jurídica e igualdade.

Em relação ao microsistema de tutela coletiva, este poderia ser dividido em processo coletivo comum e processo coletivo especial⁴.

⁴ O processo coletivo especial teria como objeto o controle abstrato de constitucionalidade, utilizando-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação direta de inconstitucionalidade por omissão, Ação

O processo coletivo comum, enfoque do presente, seria formado pela Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/92), Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65), Mandado de Segurança Coletivo (Lei nº 12.016/09), Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90) e Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03). Neste sentido, se posicionou em 2009, o Ministro Luiz Fux, em Recurso Especial.

8. A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial número 1085218 / RS n. 2008/0187271-3, rel. Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA, Data da publicação DJe 06/11/2009.

As ações coletivas teriam um enfoque interdisciplinar, assim caso uma lei integrante do microsistema fosse omissa, seria possível aplicar regra de outra lei do microsistema. Um exemplo claro desta sistemática, é a aplicação do prazo prescricional de 5 (cinco) anos da Ação Civil Pública. A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) não prevê prazo prescricional, tendo o Superior Tribunal de Justiça entendido que se aplica a ela o prazo prescricional de 5 (anos), previsto no artigo 21 da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/1965).⁵

Outro importante exemplo, diz respeito a remessa necessária. A remessa necessária é instituto que visa propiciar que as sentenças proferidas contra a Fazenda Pública sejam, necessariamente, revistas pelos Tribunais, com o objetivo de garantir o interesse público, possuindo efeito translativo e devolutivo (ROSSATO, 2016).

A remessa necessária é prevista no artigo 19 da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/1965)⁶ e é aplicada, analogicamente na Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85). Neste sentido, decidiu o Superior Tribunal de Justiça, através do Informativo 395:

Declaratória de Constitucionalidade e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (BASTOS, 2018).

⁵ Art. 21. A ação prevista nesta lei prescreve em 5 (cinco) anos. Ação civil pública de interesses individuais prescreve em 5 anos, diz STJ. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, nov.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-17/acao-civil-publica-interesses-individuais-prescreve-anos>. Acesso em: 20.abr.2023.

⁶ Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REMESSA NECESSÁRIA. Na ausência de dispositivo sobre remessa oficial na Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), busca-se norma de integração dentro do microsistema da tutela coletiva, aplicando-se, por analogia, o art. 19 da Lei n. 4.717/1965. Embora essa lei refira-se à ação popular, tem sua aplicação nas ações civis públicas, devido a serem assemelhadas as funções a que se destinam (a proteção do patrimônio público e do microsistema processual da tutela coletiva), de maneira que as sentenças de improcedência devem sujeitar-se indistintamente à remessa necessária. De tal sorte, a sentença de improcedência, quando proposta a ação pelo ente de Direito Público lesado, reclama incidência do art. 475 do CPC, sujeitando-se ao duplo grau obrigatório de jurisdição. Ocorre o mesmo quando a ação for proposta pelo Ministério Público ou pelas associações, incidindo, dessa feita, a regra do art. 19 da Lei da Ação Popular, uma vez que, por agirem os legitimados em defesa do patrimônio público, é possível entender que a sentença, na hipótese, foi proferida contra a União, estado ou município, mesmo que tais entes tenham contestado o pedido inicial. Com esse entendimento, a Turma deu provimento ao recurso do Ministério Público, concluindo ser indispensável o reexame da sentença que concluir pela improcedência ou carência da ação civil pública de reparação de danos ao erário, independentemente do valor dado à causa ou mesmo da condenação. REsp 1.108.542-SC, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 19/5/2009.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça, havia decidido, através do Informativo nº 607, a respeito da Ação de Improbidade Administrativa, considerada como integrante do microsistema de tutela coletiva, a aplicação do reexame necessário⁷ nas sentenças de carência ou improcedência, com aplicação, por analogia, do artigo 19 da Lei 4.717/1965.

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. CPC. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência de ação de improbidade administrativa está sujeita ao reexame necessário, com base na aplicação subsidiária do art. 475 do CPC/73 e por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei n. 4.717/65. EREsp 1.220.667-MG, Rel. Min. Herman Benjamin, por unanimidade, julgado em 24/5/2017, DJe 30/6/2017.

Ocorre que com as recentes alterações legislativas trazidas pela Lei 14.230/2021, a remessa necessária passou a ser expressamente vedada, nos casos de improbidade administrativa.

⁷ Visto aqui as expressões “remessa necessária” e “reexame necessário” como sinônimos. A remessa necessária é prevista no artigo 496 do Código de Processo Civil (CPC/2015) e é espécie de duplo grau de jurisdição obrigatória, em casos específicos, sendo uma repaginação do instrumento previsto no Código de Processo Civil de 1973, conhecido como “reexame necessário”. (ARAUJO JUNIOR, 2016).

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

§ 3º Não haverá remessa necessária nas sentenças de que trata esta Lei.

Esta alteração, com a vedação expressa da aplicação da remessa necessária nos casos de ação de improbidade administrativa, não foi a única mudança trazida pela Lei 14.230/2021, sendo necessário entender os impactos da Lei 14.230/2021, no que tange a continuidade da Lei de Improbidade Administrativa como pertencente ao microsistema de tutela coletiva.

Para tal, será realizada uma breve análise da Lei de Improbidade Administrativa e seu contexto histórico.

3. A Lei de Improbidade Administrativa

A Lei de Improbidade Administrativa tem fundamentação constitucional no artigo 37, §4º, que funciona como ordem mandamental constitucional, prevendo que os atos de improbidade administrativa devem importar na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade de bens e no ressarcimento ao erário.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

§ 4º Os **atos de improbidade administrativa** importarão a **suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário**, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Inicialmente, vale-se conceituar a improbidade administrativa.

A Lei 14.230/2021 traz em seu §1º do artigo 1º “*consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts.9º, 10 e 11 desta Lei*”, sendo assim, são atos de improbidade administrativa aqueles que geram enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública.

A doutrina, de forma majoritária, a define relacionando-a ao conceito de honestidade⁸, racionalidade e eficiência⁹, aproximando-a da noção de “bom administrador” que respeita as fronteiras do lícito e do justo, sendo guiado pela eficiência na gestão da Administração Pública (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p.06-07) e protegendo a probidade administrativa e o bem público.

A preocupação do poder constituinte em prever sanções para condutas que importem improbidade administrativa é compreensível ao se observar os modelos de gestão pública do Brasil.

O Brasil, para maioria da doutrina, passou por 3 (três) modelos de gestão pública.

O primeiro modelo, conhecido como patrimonialista, surgiu na Monarquia, tendo como principal objetivo, garantir a segurança nacional, mantendo a ordem interna do país. Para isto, os funcionários públicos utilizavam do patrimônio público como seus bens pessoais, havendo uma aproximação entre o público e privado, gerando, com isto, práticas de corrupção e nepotismo (BRESSER-PEREIRA, 2001). Tal conduta foi culturalmente institucionalizada no país, sendo possível observar seus reflexos até os dias atuais.

Após, devido a insuficiência do modelo frente a expansão do capitalismo, este migra, em meados de 1930, para o modelo burocrático. O modelo burocrático, também com muitas características presentes no funcionalismo público moderno, priorizava a estabilidade, o mérito, o processo e a segurança. (BRESSER-PEREIRA, 2015).

Por fim, o modelo gerencial é formalizado através do Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado, em 1995, com o objetivo de formular uma gestão de baixo custo e boa qualidade, visando compatibilizar o combate ao nepotismo e a corrupção, ao mesmo tempo em que prioriza o princípio da eficiência.

⁸ Neste sentido, Maria Sylvia Di Pietro “Não é fácil estabelecer distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com **a ideia de honestidade na Administração Pública**. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública” (2021, pág.997)

⁹ Neste sentido, Emerson Garcia (2013): “com os olhos voltados à atuação dos agentes públicos, é possível afirmar que **a eficiência deve estar necessariamente presente tanto no plano da racionalidade lato sensu, como no da racionalidade stricto sensu.**”

Assim, na elaboração da Constituição Federal de 1988 já havia a preocupação na garantia de uma Administração Pública eficiente e honesta, com aplicação de sanções, além da responsabilidade penal e administrativa, para aqueles que, ao gerir o patrimônio público, praticassem atos ímprobos.

Para regulamentar o artigo 37, §4º da Constituição Federal, foi editada a Lei 8.429/1992, integrante do microssistema de tutela coletiva.

Apesar de representar um marco no combate à corrupção e na proteção do patrimônio público, a Lei 8.429/1992, sofreu grandes alterações pela Lei 14.230/2021.

A Lei 14.230/2021 surge com a justificativa de consolidar na legislação, os entendimentos jurisprudenciais do tema, garantindo maior efetividade social a esta. (BRASIL, 2018).

Ocorre que esta, na verdade, praticamente, criou uma lei nova, alterando diversos institutos.

Importante destacar, que o tema é recente, e as discussões referentes a ele não possuem posicionamento consolidado.

Para Daniel Amorim Assumpção Neves (2022, p.143-154), as alterações trazidas pela Lei 14.230/2021 afastam a ação de improbidade administrativa do microssistema de tutela coletiva. Isto ocorre principalmente pela natureza sancionatória da lei.

A opção legislativa pela natureza sancionatória da lei de improbidade administrativa é expressamente prevista em seu artigo 17-D, que dispõe que a ação de improbidade administrativa é repressiva, destinada a aplicação de sanções de caráter pessoal e que não pode ser utilizada no controle de legalidade de políticas públicas e na proteção do patrimônio público, devendo-se tais pretensões se submeterem a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985).

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos

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.](#)**

Assim, para Daniel Amorim Assumpção Neves (2022, p.143-154) existiriam duas incompatibilidades da nova disposição de ação de improbidade administrativa com o microsistema de tutela coletiva. Inicialmente, haveria uma dificuldade em prever o ganho da coletividade na aplicação de sanções. Além disso, mesmo entendendo que esta tutela o patrimônio público e a probidade administrativa, haveria uma incompatibilidade do microsistema de tutela coletiva, que funciona *pro societate*, com o caráter sancionatório da lei, que se aproxima do sistema acusatório punitivo, visando proteger o réu no trâmite procedimental, priorizando suas garantias fundamentais. Assim, para ele, no que tange a aplicação de sanções previstas no artigo 12 da Lei 14.230/2021, não seriam aplicadas as regras procedimentais do microsistema coletivo. Por estas serem o principal objeto da Lei de Improbidade Administrativa, embora não único¹⁰, a lei distanciaria-se da tutela coletiva, mesmo nos casos de cumulação de pedidos, uma vez que deveria se priorizar a regra procedimental do sistema acusatório punitivo, com a tutela do acusado.

Em sentido contrário, outros importantes doutrinadores, entendem que o direito brasileiro passa um gradativo retorno do direito processual como responsável por tutelar e instrumentalizar o direito material. Assim, este passaria a funcionar de forma mais flexível e customizada, com o objetivo de efetivar o direito material em discussão (BONFADINI, CAVACO, 2022).

Com isto, apesar das profundas alterações trazidas pela Lei 14.230/2021, esta não teria o condão de afastar a Lei de Improbidade Administrativa do microsistema de tutela coletiva. (BONFADINI, CAVACO, 2022).

Tal argumento se baseia principalmente na natureza dos direitos tutelados, uma vez que o combate à corrupção representa a defesa da coletividade pela probidade administrativa, que é um direito de todos. Assim, o artigo 17-D, trazido pela Lei 14.230/2021 não teria afastado o caráter da ação coletiva, já que a natureza desta sempre foi híbrida. (BONFADINI, CAVACO, 2022).

Neste sentido, fortalecendo a continuidade da Lei de Improbidade Administrativa no microsistema de tutela coletiva, com a aplicação de suas regras de forma

¹⁰ A Lei de Improbidade Administrativa continuaria, numa visão sistemática dela, vinculando-se também a pedidos de natureza anulatórios, reparatórios, e reintegratórios, conforme pode se retirar dos artigos 1º, caput, 8º, 12, §6º, 16, 17, §6º-A, 17, §15, 18, caput, entre outros.

subsidiária, o Supremo Tribunal Federal decidiu em ADIs 7042 e 7043/DF pela inconstitucionalidade de artigo que previa o Ministério Público como legitimado exclusivo da ação de improbidade administrativa, mantendo o reconhecimento da legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas de direito público lesionadas.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. **VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL** (CF, ARTIGO 129, §1º). **LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.** 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes. 2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, conseqüentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil. 3. 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, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira. 4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa 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. 5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas. 6. A previsão de obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público afronta a autonomia dos Estados-Membros e desvirtua a conformação constitucional da Advocacia Pública delineada pelo art. 131 e 132 da Constituição Federal, ressalvada a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, nos termos de legislação específica. 7. **AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA (A) DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME SEM REDUÇÃO DE TEXTO, DO CAPUT E DOS §§ 6º-A E 10-C DO ART. 17, ASSIM COMO DO CAPUT E DOS §§ 5º E 7º DO ART. 17-B, DA LEI 8.429/1992, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.230/2021, DE MODO A RESTABELECER A EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL; (B) DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME SEM REDUÇÃO DE TEXTO, DO § 20 DO ART. 17 DA LEI**

8.429/1992, INCLUÍDO PELA LEI 14.230/2021, NO SENTIDO DE QUE NÃO INEXISTE “OBRIGATORIEDADE DE DEFESA JUDICIAL”; HAVENDO, PORÉM, A POSSIBILIDADE DE OS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA PÚBLICA AUTORIZAREM A REALIZAÇÃO DESSA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL, POR PARTE DA ASSESSORIA JURÍDICA QUE EMITIU O PARECER ATESTANDO A LEGALIDADE PRÉVIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO, NOS TERMOS AUTORIZADOS POR LEI ESPECÍFICA;(C) DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 3 ° DA LEI 14.230/2021. E M CONSEQUÊNCIA, DECLARA -SE A CONSTITUCIONALIDADE: (A) DO § 14 DO ART. 17 DA LEI 8.429/1992, INCLUÍDO PELA LEI 14.230/2021; E (B) DO ART. 4 °, X, DA LEI 14.230/2021. STF. Plenário. ADI 7042/DF e ADI 7043/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgados em 31/8/2022 (Info 1066).

Por fim, o Ministério Público Federal, em Nota Técnica nº 01/2021, se manifestou no sentido que o artigo 17-D da Lei de Improbidade Administrativa deve ser interpretado conforme à Constituição Federal e pelo ordenamento jurídico como um todo, não significando que o sistema de responsabilização de atos de improbidade administrativa, com as alterações trazidas pela Lei 14.230/2021, tenham finalidade exclusivamente punitiva. (2021, pág.26)

150. O artigo 17-D da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, deve receber interpretação conforme à Constituição, na medida em que não é possível eliminar a natureza de ação civil pública à ação fundada no artigo 37, §4º da CF, e disciplinada pela Lei nº 8.429/1992, o que já é reconhecido pelo ordenamento brasileiro, por jurisprudência consolidada e por norma legal, que pertence ao próprio sistema de improbidade (artigo 20 da Lei nº 12.846/2013).

151. O novo artigo 17-D, caput e seu parágrafo único, inseridos pela Lei nº 14.230/2021 devem ser interpretado no sentido de que a ação civil pública de improbidade administrativa ostenta singularidade na tutela da probidade administrativa, tendo em vista sua pertinência ao Direito Administrativo Sancionador, pelo que o instrumento processual tem como objetivos a prevenção, dissuasão e repressão de atos de improbidade administrativa, compreendidos a partir de ações ou omissões funcionais ilícitas, especialmente qualificadas pelos tipos da Lei nº 8.429/1992.

152. O novo artigo 17-D, caput da LIA, inserido pela Lei nº 14.230, destaca o caráter repressivo da ação civil pública de improbidade, comparando-a às demais espécies de ação civil pública, disciplinadas e acolhidas pelo ordenamento brasileiro, fundadas na Lei nº 7.347/1985, **mas não significa que o sistema de responsabilização de atos de improbidade administrativa, tal como fundado no artigo 37, §4º da CF e artigo 1º da própria LIA, tenha exclusiva e preferencial finalidade punitiva.**

153. Como inserido no DAS, o modelo administrativo-sancionador da prática de improbidade possui, em caráter primário ou fundamental, a função de prevenção (geral e especial) e dissuasão da sua ocorrência, o que justifica o fato de que, em cada caso, inaplicável a solução consensual (mediante o ANPC), a imposição unilateral de suas sanções exsurge como último recurso manejado para a proteção da probidade, conforme as bases do sistema de responsabilização, estabelecidas na Lei nº 14.230, alterando a Lei nº 8.429.

4. Conclusão

Tendo em vista todo exposto, conclui-se que apesar da Lei 14.230/2021 ter trazido grandes modificações na regulamentação da Lei de Improbidade Administrativa, priorizado seu caráter sancionador, esta deve ser interpretada observando a Constituição Federal, os tratados internacionais que o Brasil é signatário, bem como todo o ordenamento jurídico, permanecendo como lei integrante do microsistema de tutela coletiva, uma vez que protege o patrimônio público e a probidade administrativa, funcionando em prol de toda a coletividade.

Assim, apesar de ser tema complexo, atual e controverso, conclui-se pela manutenção da Lei de Improbidade Administrativa como integrante do microsistema de tutela coletiva, devendo esta observar as regras e princípios estabelecidos no processo coletivo, com o qual possuem perfeita interação, efetivando, com isto, o comando constitucional disposto no §4º do artigo 37 da Constituição Federal.

5. Referências Bibliográficas

Ação civil pública de interesses individuais prescreve em 5 anos, diz STJ. Revista Consultor Jurídico, Rio de Janeiro, nov.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-17/acao-civil-publica-interesses-individuais-prescreve-anos>. Acesso em: 20.abr.2023.

ARAÚJO JÚNIOR, Pedro Dias. A remessa necessária no novo CPC. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4633, 8 mar. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46222/a-remessa-necessaria-no-novo-cpc>. Acesso em: 21 abr. 2023.

AZEVEDO, JULIO CAMARGO DE. O microsistema de processo coletivo brasileiro: uma análise feita à luz das tendências codificadoras. Revista Jurídica de Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. São Paulo, v.2, 2012. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/43. Acesso em: 20.abr.2023.

BASTOS, FABRÍCIO ROCHA. Do microsistema de tutela coletiva e sua interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº 68, abr./jun. 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1242829/Fabricio_Rocha_Bastos.pdf. Acesso em: 20.abr.2023.

BASTOS, FABRÍCIO ROCHA. Interface entre o CPC/15 e os processos coletivos. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº 70, out./dez. 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1183784/Fabricio_Rocha_Bastos.pdf. Acesso em: 20.abr.2023.

BERNANDES, LÍVIA HERINGER PERVIDOR; CARNEIRO, YANDRIA GAUDIO. As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça. **Anais do III Congresso de Processo Civil Internacional**, Vitória, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/26039>. Acesso em: 20.abr. 2023.

BONFADINI, CARLA, CAVACO, BRUNO DE SÁ BARCELOS. Breves anotações processuais sobre a Lei 14.230/2021 e seu impacto no campo do combate à corrupção. **Revista Migalhas**. São Paulo, mar.2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/elas-no-processo/361202/breves-anotacoes-processuais-sobre-a-lei-14-230-21>. Acesso em: 22.abr.2023.

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de lei nº 10.887 de 2018. Altera a Lei 8.429 de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458> . Acesso em: 09.mar.2023.

BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Nota Técnica nº01/2021 – 5ªCCR. Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em: 10.mar.2023.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07 - 40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. Brasil: Um século de transformações, São Paulo, Cia das Companhias, 2001. Disponível em < <https://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> > Acesso em: 17 mar. 2023

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GARCIA, EMERSON. Improbidade Administrativa: Dever de Eficiência e Escusa de Incompetência. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 50, p.03-12, out./dez.2013. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-50/artigo-das-pags-03-12>. Acesso em: 20 mar.2023.

NEVES, DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: direito material e processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

ROSSATO, LUCIANO ALVES. Remessa necessária no novo código de processo civil e no processo trabalhista. Temas atuais da advocacia pública. Salvador: Juspodivm, 2ª Edição, 2016. Disponível em: <https://d24kgseos9bn1o.cloudfront.net/editorajuspodivm/arquivos/d4c3ce3ccc470a5958cf28ee95af656c.pdf>. Acesso em: 20.abr.2023.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2005. 295 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2005. Disponível em:

https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/STJ-1_fafe7c81f2049fe4f9e18e6905a5c461.

Acesso em: 19.abr.2023.