

# **CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO MP EM AÇÃO**

ISABELLA DE OLIVEIRA CAVALCANTE

MATRÍCULA 22190

Improbidade Administrativa e o Advento da Lei 14.230/21

Rio de Janeiro

2023

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei 8429/92, Lei de Improbidade Administrativa, ou, simplesmente, LIA, representa um marco jurídico e histórico de combate a corrupção no país, mesmo com todas as críticas que devem ser observadas a respeito de seus dispositivos. Regulamentou a previsão constitucional constante no artigo 37, §4º e, recentemente, teve diversos dispositivos alterados com o advento da nova lei.

Além de conceituar e definir os atos de improbidade administrativa, prevê sanções aplicáveis aos casos em que for verificada a prática de atos de improbidade administrativa. No mês de outubro, do ano de 2021, foi publicada a Lei 14.230/21, que alterou de modo muito significativo a Lei 8429/92.

Essas alterações, no entanto, já eram esperadas. Muito se discutia a respeito do desvirtuamento na aplicação e na execução da Lei 8429/92, principalmente no que se refere a sua utilização para fins exclusivamente políticos e punitivistas. No entanto, percorremos um longo caminho até o advento da Lei 14.230/21.

Desde a ementa, é possível observar as diversas alterações promovidas. Constava na redação anterior que a lei dispunha “*sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.*”

A partir da nova redação, a lei passou a dispor “*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*”. Portanto, a lei dividida em três seções. A Seção I trata “*Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito*”; a Seção II trata “*Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário*”; e a Seção III trata “*Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública*”.

O presente trabalho tem como finalidade, evidentemente sem a pretensão de esgotar o tema, explorar alguns pontos relevantes das inovações trazidas pela Lei 14.230/21 a Lei de Improbidade Administrativa, passando, eventualmente, a comparação dos dispositivos legais, bem como a comparação de posicionamentos anteriormente adotados e que hoje não mais se sustentam em razão do advento da nova lei.

## **2. O DESVIRTUAMENTO DA FUNÇÃO PÚBLICA**

Os conceitos de probidade e moralidade, intimamente ligados ao conceito de improbidade, estão em um cenário de divergência na doutrina. Em razão disso, faz-se necessário nos voltarmos as correntes que tratam sobre o assunto para que seja possível nos localizarmos nessa estrutura.

A primeira corrente, posição de Wallace Paiva Martins Júnior, entende que moralidade é conceito mais amplo e que a probidade seria um subprincípio da moralidade. Já a segunda corrente, defendida por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, entende que probidade é conceito mais amplo, uma vez que a Lei 8429/92 prevê, como ato de improbidade administrativa, não apenas a violação à moralidade, bem como aos demais princípios da Administração Pública.

Assim sendo, conclui que nem todo ato de improbidade administrativa significa violação ao princípio da moralidade, embora todo ato imoral seja um ato de improbidade administrativa. Já a terceira corrente, sustentada por José dos Santos Carvalho Filho, entende que moralidade e probidade são expressões equivalentes, uma vez que a CF/88, em seu artigo 37, *caput*, menciona a moralidade como um princípio da Administração Pública e, conforme artigo 37, §4º, a improbidade como sendo a lesão produzida a esse mesmo princípio.

Seja lá qual for a conclusão, a improbidade administrativa, de modo vulgar a corrupção administrativa, se concretiza no desvirtuamento da função pública, com a consequente afronta à ordem jurídica.

## **3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Em seu artigo 37, §4º, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre sanções aplicáveis aos casos em que houver a prática de atos de improbidade administrativa, ao prever que: “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”.

No entanto, a aludida disposição é considerada norma de eficácia limitada, regulamentada pela Lei 8.492/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos casos em que

houver a prática de atos de improbidade contra a Administração Pública. A doutrina e a jurisprudência entendem que esta previsão trata de sanções mínimas aplicáveis aos casos em que houver a prática de atos de improbidade administrativa, mas que nada impede que lei regulamente o dispositivo, prevendo, se for o caso, outras sanções.

Além do artigo 37, §4º, a Constituição Federal de 1988 ainda prevê outros dispositivos que tratam da improbidade administrativa. O artigo 14, §9º, trata da improbidade no período eleitoral, ao dispor que: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa (...)”.

Já o artigo 15, V, da CF/88 trata da suspensão dos direitos políticos em caso de improbidade ao dispor que: “É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: (...) V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º”.

No mesmo sentido, o artigo 85, V, da CF trata da improbidade na qualidade de crime de responsabilidade do Presidente da República: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) V – a probidade na administração”.

Observa-se que, não obstante a ausência de previsão expressa na Constituição Federal no que se refere a competência para legislar sobre o tema, por envolver a necessidade de regulamentar medidas sancionatórias, que são de competência da União, conclui-se que estamos diante de tema de competência da União, conforme artigo 22, I, da CF/88.

#### **4. NATUREZA JURÍDICA**

A improbidade administrativa tem natureza jurídica de ilícito civil, embora muito confundida como ilícito penal. Sendo assim, por se tratar de ilícito civil, depende de ação civil, nesse caso ação civil pública por ato de improbidade, ou, simplesmente, ação de improbidade administrativa.

Ao mencionar no artigo 37, §4º, que as sanções por ato de improbidade administrativa serão aplicadas “*sem prejuízo da ação penal cabível*”, a própria Constituição Federal demonstra, em seu texto, que não estamos diante de ilícito penal. No entanto, apesar da natureza de ilícito civil, não se exclui os crimes eventualmente praticados no mesmo cenário, devendo ser processados por via de ação penal.

Ademais, necessário observar que, como desdobramento de uma mesma conduta, além de estarmos diante da prática de ilícito civil e da prática de ilícito penal, é possível estarmos

diante, também, da prática de ilícito administrativo, a ser verificado na via administrativa, por meio de processo administrativo disciplinar, conforme Lei 8.112/90. Dessa forma, é possível concluir que, como consequência de uma mesma conduta, é possível a instauração de ação civil, ação penal e processo administrativo disciplinar, que podem resultar em sanções de naturezas distintas.

Ao atribuir nova redação ao artigo 12, *caput*, da Lei 8429/92, a Lei 14.230/21 assegurou a independência das instâncias civil, administrativa e criminal quando da verificação da prática de ato de improbidade.

Vejamos:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

Conforme artigo 935 do Código Civil c/c artigo 66 do Código de Processo Penal e artigo 126 da Lei 8112/90, se o agente for absolvido no processo penal por inexistência de fato ou por negativa de autoria, também será absolvido no processo civil e administrativo.

Em sendo o caso de reconhecimento, no processo penal, de algumas das excludentes penais, a excludente fará coisa julgada no processo civil. Sendo assim, o agente poderá ser condenado civilmente, mas a excludente não será novamente apreciada.

Nesse sentido o artigo 21, §3º e §4º da Lei 8429/92 com nova redação conferida pela Lei 14.230/21<sup>1</sup>.

## 5. ATOS DE IMPROBIDADE

A Lei 14.230/21, ao alterar a redação constante no artigo 1º, *caput*, da Lei 8429/92, especificou os bens jurídicos tutelados pelo referido diploma legal, quais sejam, a probidade administrativa e a integridade do patrimônio público e social da Administração Pública.

Vejamos:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar

---

<sup>1</sup> 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§4º: A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Já o artigo 1º, §1º, da Lei 8492/92, com redação conferida pela Lei 14.230/21, nos trouxe o conceito de improbidade administrativa, ao dispor que: “Art. 1º, §1º: Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”.

Assim sendo, é possível concluir que são considerados atos de improbidade administrativa o ato doloso praticado por agente público **ou** o ato doloso praticado por agente público e particular, que gerar enriquecimento ilícito (artigo 9º); que causar dano ao erário (artigo 10); ou que violar os princípios da administração pública (artigo 11). Contudo, há que se observar que não se trata de um rol taxativo, mas exemplificativo.

Verifica-se que, em decorrência de um mesmo ato, é possível visualizarmos mais de uma das hipóteses previstas. Sendo assim, deve-se observar as sanções aplicáveis a infração de maior gravidade. Isso porque a lei estabelece uma hierarquia entre os atos de improbidade, são punidos com maior rigor os atos considerados mais graves.

O artigo 1º, §2º, da Lei 14.230/21 nos trouxe o conceito de dolo. A partir dessa previsão, conclui-se que é necessário estarmos diante de uma finalidade específica, ou seja, da vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, para que estejamos diante de um ato considerado de improbidade administrativa.

Outrossim, importante observar que, embora atualmente, em razão das alterações promovidas pela Lei 14.230/21, admita-se apenas a prática de ato de improbidade administrativa na modalidade dolosa, em momento anterior a Lei 14.230/21 era admitida a existência de ato de improbidade administrativa na modalidade culposa, nos casos de dano ao erário.

Marçal Justen Filho explica que "o dolo se configura não apenas como a vontade livre de praticar um ato subsumível à tipificação material prevista em lei. É indispensável a consciência quanto à ilicitude e a vontade de produzir o resultado reprovado pela ordem jurídica". O ilustre doutrinador interpreta a mudança como positiva e entende que "a eliminação da improbidade culposa é a solução mais acertada e não implica intransigência com condutas danosas ao patrimônio público, nem configura admissão quanto à prática da corrupção". Afinal, "toda ilicitude que acarretar dano ao erário sujeita-se a repressão, por meio das normas sancionatórias do âmbito civil, administrativo" e penal.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.migalhas.com.br/depeso/362647/o-que-representam-as-mudancas-da-lei-de-improbidade-administrativa>

Os atos que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9º) são aqueles em que o agente recebe alguma vantagem patrimonial indevida. Além disso, necessário estarmos diante de uma finalidade específica, da vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, do dolo. E ainda, necessário que haja a relação de causalidade entre a função pública exercida e a vantagem indevidamente recebida.<sup>3</sup>

Em relação aos atos que causam prejuízo ao erário (artigo 10º) é necessária a demonstração do efetivo dano ou prejuízo causado. A partir da Lei 14.230/21, não é mais admitida a prática de ato doloso ou culposo que causar dano ao erário. Isso porque, a nova redação do dispositivo prevê que apenas os atos dolosos são considerados atos de improbidade administrativa<sup>4</sup>.

Já os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11º), em razão das sanções abstratamente previstas, são aqueles considerados de menor gravidade. Portanto, é necessário estarmos diante de uma conduta ilícita; da correspondência do ato com algum dos incisos do artigo 11; dolo; fim de obter proveito ou benefício indevido; ofensa aos princípios da Administração Pública e lesividade relevante<sup>5</sup>.

Antes da modificação da redação constante no “*caput*” do artigo 11º, o dispositivo previa que era considerado ato de improbidade administrativa “(...)qualquer ação ou omissão que viole os deveres (...)” e, a partir da alteração, passou a ser considerado ato de improbidade administrativa “a ação ou omissão dolosa que viole os deveres (...) caracterizada por uma das seguintes condutas: (...)”. Sendo assim, o rol constante no dispositivo passou a ser considerado taxativo, diferentemente do que ocorre com as disposições constantes nos artigos 9º e 10º.

Faz-se necessário destacar, no artigo 1º, o que se convencionou denominar direito administrativo sancionador. No §4º, a lei dispôs que devem ser aplicados ao sistema de improbidade os princípios do direito administrativo sancionador. Assim sendo, princípios do Direito Penal, em especial aqueles relacionados aos direitos e garantias fundamentais, devem ser observados pelas esferas sancionatórias. Ainda no artigo 1º, necessário observar que, a partir

---

<sup>3</sup> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

<sup>4</sup> 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, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

<sup>5</sup> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

da nova redação, a lei estabeleceu, no §8º, que não constituirá ato de improbidade administrativa quando a conduta for baseada em divergência interpretativa, ou seja, na jurisprudência não pacificada, ainda que posteriormente alterada.

## **6. SUJEITOS**

### **6.1. SUJEITO PASSIVO**

Em relação ao aspecto material, a que se refere os atos de improbidade, sujeito passivo é aquele contra quem é praticado o ato de improbidade administrativa. Já em relação ao aspecto processual, a que se refere a ação de improbidade administrativa, sujeito passivo é aquele que é réu na ação de improbidade administrativa. O artigo 1º, §§ 5º a 7º dispõem sobre os entes que podem ser sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa.

Os entes privados, como sujeitos passivos de ato de improbidade, em momento anterior a Lei 14.230/21, recebiam tratamento diferente da legislação. Isso porque, nos casos em que o erário houvesse concorrido com mais de cinquenta por cento na criação ou custeio da entidade privada, estaria sujeito a sanção integral decorrente da improbidade administrativa.

Por outro lado, se o erário houvesse concorrido com menos de cinquenta por cento, estaria sujeito as sanções decorrentes da improbidade até alcançar o montante das verbas públicas recebidas. No entanto, essa distinção desapareceu com o advento da Lei 14.230/21.

### **6.2. SUJEITO ATIVO**

Será considerado sujeito ativo do ato de improbidade administrativa aquele que praticar, dolosamente, o ato de improbidade administrativa, assim como aquele que induzir ou concorrer, dolosamente, para a prática do ato de improbidade administrativa. Os artigos 2º e 3º tratam dos sujeitos ativos e os diferenciam em duas espécies: o agente público e terceiros que concorrem com agente público.

Observa-se que não é admitido que particulares, alheios a administração pública, pratiquem, de forma isolada, ato de improbidade administrativa. É necessário, portanto, para que o ato do terceiro seja considerado um ato de improbidade administrativa a presença, como autor do ato de improbidade, de um agente público no mesmo cenário.



## 7. AGENTES PÚBLICOS

A lei prevê que considera-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação, ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas como sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa.

A Lei 14.230/21 nos trouxe importante inovação ao prever, expressamente, a possibilidade de agentes políticos serem considerados sujeitos ativos quando da prática atos de improbidade. Vejamos:

**Redação anterior a Lei 14.230/21:** Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

**Redação a partir da Lei 14.230/21:** Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

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

Destaque-se que o Supremo Tribunal Federal, em se tratando de agentes públicos, já admitia, em momento anterior a Lei 14.23/21, a possibilidade de agentes políticos serem responsabilizados por atos de improbidade administrativa e por crimes de responsabilidade. No entanto, havia uma exceção: o Presidente da República. Nesse caso, no que se refere aos crimes de responsabilidade, o Presidente da República responderia apenas na esfera político-administrativa, não sendo alcançadas as disposições referentes a improbidade administrativa.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Pet 3240 AgR, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 21-08-2018 PUBLIC 22-08-2018.

## 7.1. TERCEIRO

É considerado *terceiro* aquele que não se encaixa no conceito de agente público previsto na lei. Sendo assim, conclui-se que é pessoa física ou jurídica, que não é agente público, que induziu ou concorreu dolosamente para a prática do ato de improbidade administrativa.

A partir da nova redação conferida pela Lei 14.230/21, não é admitido o terceiro como sujeito ativo na prática do ato de improbidade administrativa tão somente por ter sido beneficiado. É necessário que, além disso, o terceiro tenha atuado de forma a induzir ou concorrer para a prática do ato considerado de improbidade administrativa.

Vejamos:

**Redação anterior a Lei 14.230/21:** Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

**Redação a partir da Lei 14.230/21:** Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

## 8. AÇÃO DE IMPROBIDADE

A Ação de Improbidade, como já mencionado, é uma ação cível. A partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/21, apenas o Ministério Público é legitimado a propor a ação de improbidade administrativa. Em momento anterior ao advento da Lei 14.230/21, além do Ministério Público, a pessoa jurídica interessada também possuía legitimidade para propor a ação.

Outrossim, em razão da aludida alteração, foi revogado o dispositivo legal que previa a atuação do Ministério Público como fiscal da lei, uma vez que sempre atuará como parte na ação de improbidade. Entretanto, no dia 17/02/2022, por meio de liminar monocrática, proferida nas ADI's 7.040 e 7.043, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, suspendeu a previsão que trata da legitimidade exclusiva conferida ao Ministério Público para ingressar com a ação de improbidade administrativa. Dessa forma, a decisão suspendeu a eficácia do art. 3º da Lei 14.230/21<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Art. 3º No prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação desta Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso. (Vide ADIN 7042) (Vide ADIN 7043)

§ 1º No prazo previsto no caput deste artigo suspende-se o processo, observado o disposto no art. 314 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Além disso, em relação ao art. 17, §§ 6º-A, 10 e 14, da Lei 8.429/91, a liminar conferiu interpretação conforme a Constituição, a fim de assegurar a legitimidade ativa das entidades públicas nas ações de improbidade administrativa<sup>8</sup>. No entanto, a matéria foi submetida, posteriormente, ao plenário do Supremo Tribunal Federal. Em razão disso, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.042 e 7.043 foram julgadas parcialmente procedentes e foi declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do aludido dispositivo legal.

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPITOS 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

§ 2º Não adotada a providência descrita no caput deste artigo, o processo será extinto sem resolução do mérito.

<sup>8</sup> Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

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 inexistente “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. 3º da Lei 14.230/2021. Em 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. 4º, X, da Lei 14.230/2021. (Grifo nosso) <sup>9</sup>.

Em regra, a competência será do foro do local do dano ou da pessoa jurídica prejudicada, conforme artigo 17, §§ 4º e 5º<sup>10</sup> <sup>11</sup>.

## 9. RESPONSABILIDADE SUCESSÓRIA

Em se tratando de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, a lei trata da transferência de responsabilidade aos sucessores. Conforme disposição legal, alcança apenas a obrigação de reparar o dano decorrente da prática do ato de improbidade, enquanto as demais sanções são personalíssimas e intransferíveis aos sucessores.

**Redação anterior a Lei 14.230/21:** Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

**Redação a partir da Lei 14.230/21:** Art. 8º O sucessor ou o herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

**Art. 8º-A** A responsabilidade sucessória de que trata o art. 8º desta Lei aplica-se também na hipótese de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

**Parágrafo único.** Nas hipóteses de fusão e de incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e de fatos ocorridos antes da data da fusão ou da incorporação, exceto no caso de simulação ou de evidente intuito de fraude, devidamente comprovados. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Observa-se que, ao tratar da transferência da responsabilização aos sucessores, a lei nos traz duas espécies de sucessão: sucessor ou herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que

<sup>9</sup> (ADI 7042, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023)

<sup>10</sup> Art. 17 (...)

§ 4º-A A ação a que se refere o **caput** deste artigo deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º A propositura da ação a que se refere o **caput** deste artigo prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (Redação dada pela Lei 14.230, de 2021)

<sup>11</sup> Vide AgInt no CC n. 174.764/MA, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 9/2/2022, DJe de 17/2/2022

se enriquecer ilicitamente e sociedade sucessora em razão de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão. No que se refere ao sucessor ou herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente, conforme disposição legal, a obrigação de reparar do dano está limitada ao valor da herança ou do patrimônio.

Em se tratando da sociedade sucessora, nos casos de fusão e incorporação a obrigação de reparar o dano está limitada ao limite do patrimônio transferido. No entanto, não se aplica a limitação aos casos em que houver simulação, ou fraude decorrente da fusão ou incorporação.

## 10. CONCLUSÃO

Em seu melhor aspecto, a Lei de Improbidade Administrativa tem por finalidade combater a corrupção, a desonestidade, os atos imorais daqueles que lidam com bens ou dinheiro público. A partir disso, busca-se evitar a ocorrência de práticas de atos ilegais ou contrários aos princípios da Administração Pública, no exercício da função pública, por agentes públicos ou terceiros que eventualmente concorram com os agentes públicos.

Sendo assim, é possível concluir, principalmente após as alterações promovidas pela Lei 14.230/21, que o objetivo intrínseco do aludido diploma legal, em síntese, é alcançar o agente público desonesto e resguardar o interesse público, afastando as condutas ímprobas do âmbito de exercício das funções públicas. No entanto, é importante observarmos que o combate da corrupção, em razão da complexidade que envolve, demanda a utilização de vários mecanismos, internos e externos ao serviço público, além da cooperação dos órgãos de investigação e da Justiça, e não só da legislação propriamente dita.

Evidentemente, o advento da Lei 14.230/21 causou grande impacto na Lei de Improbidade em razão das alterações promovidas. Definições e penalidades foram revisitadas e alteradas. Disposições foram suprimidas. Foram positivadas novas perspectivas acerca do tema, ora prestigiando posicionamentos que já existiam, ora afastando posicionamentos que já eram objeto de divergência.

As novas disposições certamente contribuirão para a proteção do patrimônio público e social, mas um olhar mais amplo e atento para os demais mecanismos de controle se faz necessário para se alcançar a melhores resultados no combate a corrupção no âmbito de exercício das funções públicas.

Portanto, novos tempos. Os desafios apenas começaram.

## REFERÊNCIAS

Brasil. Presidência da República. **Constituição da república federativa do brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html).

Brasil. Presidência da República. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm).

Brasil. Presidência da República. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm).

Brasil. Ministério da Infraestrutura. **Nova lei de improbidade**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conjur/nova-lei-de-improbidade>.

Filho, J. **Manual de Direito Administrativo**. 36ª ed. Porto Alegre: Atlas, 2022.

Pietro, M. **Direito Administrativo**. 35ª ed. Porto Alegre: Atlas, 2022.