



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA– EDAP
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A FLEXIBILIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS E A
RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS:**

Reflexos das Alterações Introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021

Maria Eduarda Rocha Silva

Orientadora: Profa. Dra. Caroline Maria Vieira Lacerda.

Brasília, Distrito Federal

2025

MARIA EDUARDA ROCHA SILVA

**A FLEXIBILIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS E A
RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS:
Reflexos das Alterações Introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021**

Monografia apresentada como requisito à obtenção de nota na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II no âmbito da graduação de Direito da Escola de Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientadora: Profa. Dra. Caroline Maria Vieira Lacerda.

Brasília, Distrito Federal

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

S586f Silva, Maria Eduarda Rocha

A flexibilização da independência das instâncias e a responsabilização dos agentes públicos: reflexos das alterações introduzidas pela lei n.º 14.230/2021 / Maria Eduarda Rocha Silva. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

67 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Caroline Maria Vieira Lacerda

Monografia (Graduação em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Lei de Improbidade Administrativa 2. Independência das instâncias. 3. Administrativo. I. Título

CDDir 340

MARIA EDUARDA ROCHA SILVA

**A FLEXIBILIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS E A
RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS:**

Reflexos das Alterações Introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021

Monografia apresentada como requisito à obtenção de nota na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II no âmbito da graduação de Direito da Escola de Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Brasília, 12 de junho de 2025

Banca Examinadora

Profa. Dra. Caroline Maria Vieira Lacerda

Orientadora

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira

Membro da Banca Examinadora

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Prof. Me. José Trindade Monteiro Neto

Membro da Banca Examinadora

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Dedico aos meus pais, Valmir e Gesilia, por todo amor, confiança e apoio ao longo da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Antes de alcançar a conclusão desta etapa tão significativa da minha vida, enfrentei a frustração de uma tentativa inicial malograda de ingresso na faculdade — ocasião em que, disputando uma das cinco bolsas disponibilizadas, obtive a sexta colocação. Tal revés, contudo, longe de enfraquecer meu ânimo, apenas reforçou minha determinação. Perseverei e, na segunda oportunidade, fui agraciada com a aprovação em primeiro lugar na instituição que sempre idealizei como o espaço propício à realização dos meus sonhos, o Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Nada disso, entretanto, teria sido possível sem o apoio incondicional e a inspiração de inúmeras pessoas que, ao longo dessa trajetória, cruzaram meu caminho e impulsionaram-me a seguir adiante.

Assim, agradeço, em primeiro lugar, a Deus por ter-me concedido força, saúde e sabedoria ao longo de toda a minha trajetória acadêmica, especialmente nos momentos mais desafiadores.

Aos meus pais, Valmir e Gesilia, minha profunda gratidão pelo esforço diário, pelo trabalho árduo enfrentado com coragem e pela incansável dedicação na busca por um futuro melhor para nossa família. Agradeço, ainda, pelas renúncias silenciosas e pelos incontáveis gestos de amor manifestados em cada cuidado e em cada sacrifício. Este diploma é, antes de tudo, fruto de vocês.

Aos meus irmãos, Lucas, Isaac e Vanessa, agradeço pelo incentivo, por cada demonstração de apoio, por cada palavra de carinho e por estarem presentes tanto nos momentos felizes quanto, sobretudo, nos difíceis. Ao Lucas, um agradecimento especial por ter acreditado em mim desde o início, por ter sido o impulso que me levou à faculdade e por jamais permitir que eu desistisse.

Aos meus sobrinhos, Miguel, Sophia e Benjamin, minha doce gratidão pela alegria e leveza que vocês trazem à minha vida. Vocês são a lembrança constante da pureza e da esperança que alimenta os nossos sonhos.

Ao Gabriel, meu companheiro de vida e meu amor, agradeço pelas palavras que me reergueram, pelos silêncios compartilhados e pelo apoio incondicional. Você esteve presente em cada linha escrita deste trabalho.

À minha orientadora, Caroline, que, com generosidade, firmeza e sabedoria, soube conduzir-me nos momentos em que as ideias se embaralhavam e o caminho parecia incerto.

Aos meus amigos, a quem agradeço na pessoa da Larissa, que tornaram essa caminhada mais leve e significativa, deixo minha sincera estima. Cada partilha, cada

momento de descontração foram respiros valiosos em meio à correria acadêmica. À Sofia, amiga de faculdade e parceira de jornada, agradeço por ter estado ao meu lado nos desafios, nas angústias e nas conquistas.

Ao escritório Bermudes Advogados, pelo ambiente pautado pela seriedade, rigor técnico e incentivo constante ao aperfeiçoamento, cuja contribuição tem sido essencial para o meu crescimento profissional.

Por fim, a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a concretização desta monografia, deixo aqui o meu mais sincero apreço.

RESUMO

Este estudo toma por base inicial a identificação de uma crescente sobreposição normativa no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente em relação à repressão de condutas ilícitas praticadas por agentes públicos. Verifica-se, nesse cenário, não apenas a multiplicidade de dispositivos legais que incidem sobre os mesmos fatos, mas também o risco de decisões contraditórias entre as distintas esferas de responsabilização — administrativa, cível e penal. Sob essa perspectiva, o estudo concentra-se na problemática relacionada à possível flexibilização do princípio da independência das instâncias, à luz das alterações promovidas pela Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, na redação da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Busca-se compreender em que medida tais modificações legislativas indicam uma tendência à relativização da autonomia entre as instâncias sancionatórias, especialmente diante do histórico de admissibilidade da comunicabilidade de decisões, como mecanismo de racionalização processual e de maior coerência sistêmica na responsabilização dos agentes públicos.

Palavras-chave: Lei de Improbidade Administrativa; Independência das instâncias; administrativo.

ABSTRACT

This study takes as its starting point the identification of an increasing normative overlap within the Brazilian legal system, particularly concerning the repression of unlawful conduct committed by public officials. In this context, one observes not only the multiplicity of legal provisions that apply to the same facts, but also the risk of contradictory decisions among the different spheres of accountability — administrative, civil, and criminal. From this perspective, the study focuses on the issues surrounding the potential flexibilization of the principle of independence between instances, in light of the amendments introduced by Law No. 14,230 of October 25, 2021, which revised Law No. 8,429 of June 2, 1992. The objective is to understand the extent to which such legislative changes point to a trend toward the relativization of the autonomy among sanctioning instances, especially given the historical admissibility of the communicability of decisions as a mechanism for procedural rationalization and greater systemic coherence in the accountability of public officials.

Keywords: Administrative Improbity Law; Independence of instances; administrative law.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART.	Artigo
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CC	Código Civil
CPP	Código de Processo Penal
DAS	Direito Administrativo Sancionador
HC	<i>Habeas Corpus</i>
Lei n.º 8.429/1992	Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992
Lei n.º 14.230/2021	Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
PL	Projeto de Lei
Rcl	Reclamação Constitucional
REsp	Recurso Especial
RHC	Recurso em <i>Habeas Corpus</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
OBJETIVOS DO TRABALHO.....	12
JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	12
METODOLOGIA.....	13
ESTRUTURA DO TRABALHO.....	14
1. A INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS NO DIREITO BRASILEIRO.....	14
1.1. Conceito e fundamentos da independência das instâncias.....	16
1.2. A evolução da independência das instâncias no ordenamento jurídico.....	19
1.3. O oposto da independência das instâncias: a absoluta dependência entre elas.....	22
1.4. A relação entre a esfera penal, cível e administrativa.....	23
2. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	26
2.1. Objetivo, características e inconsistências da Lei de Improbidade Administrativa... 28	
2.2. Alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021.....	37
3. A FLEXIBILIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS COM A NOVA LEI DE IMPROBIDADE.....	44
3.1. Alterações na responsabilização de agentes públicos.....	45
3.2. A influência da nova lei sobre a independência entre as esferas administrativa e penal.....	46
3.3. Reflexos das mudanças: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.....	49
3.4. Jurisprudência do Tribunal Regional Federal.....	54
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS.....	59

A FLEXIBILIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS E A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS:

Reflexos das Alterações Introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021

INTRODUÇÃO

O fortalecimento das medidas de combate à corrupção¹ fomentou a criação de múltiplos instrumentos legislativos, permitindo que diferentes instituições — ou esferas de poder — atuem na repressão de ilícitos praticados contra a Administração Pública.²

Como resultado, a prática de um ato ilícito pode resultar na investigação, persecução e aplicação de sanções sob distintos regimes jurídicos. Tal cenário é agravado pela sobreposição normativa, em que diversos diplomas legais acabam por sancionar os mesmos comportamentos ilícitos.

A título elucidativo, existe compatibilidade entre o art. 10, inciso VIII, da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA)³, com o art. 337-F,

¹ Por corrupção, entende-se como:

“[...] desvio de finalidade propiciado pela dissociação entre a titularidade de bens e direitos e o poder de decidir concretamente sobre a sua utilização concreta”. (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, p. 9).

“Corrupção é um termo ouvido com muita frequência hoje em dia. Contudo, causa muita discussão quanto a sua origem e a sua conceituação, sendo raramente apresentada com uma definição clara de seu entendimento. De uma maneira geral, a sua compreensão está relacionada tanto com o aspecto moral quanto com o jurídico. Especialmente com depravação, costumes sociais, roubo, furto, enriquecimento ilícito, favorecimento indevido, suborno, propina, etc. (...) Segundo grande parte dos estudiosos, a corrupção, assim como a violência e a avareza, é condição da natureza humana, por isso, sendo circunstâncias integradoras ou energias inerentes à natureza do ser humano, podendo elas vir à tona e manifestar-se em qualquer um de nós, causando consequências imprevisíveis. Assim, de um modo geral, parece haver concordância de que a origem da corrupção está na própria natureza humana que, igual a outras hipóteses nada edificantes, tais como a violência, a avareza e o ódio, possui controles decorrentes do meio em que o homem vive: família, religião, grupo social, educação, formação, Estado Democrático, etc., mas que podem, por circunstâncias de contexto, romper os controles sociais e causar malefícios terríveis”. (MILESKI, Helio Saul. *O Estado contemporâneo e a corrupção*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, p. 344–345).

“A corrupção representa momentos de mau funcionamento das organizações do sistema político, que criam sistemas de incentivo para que esse tipo de comportamento se torne comum na política. Estes momentos de mau funcionamento do sistema institucional da política estão associados ao fato de as organizações do sistema serem pouco adaptáveis às mudanças, simples, sujeitas à captura por parte da burocracia do Estado e pouco coesas. Quando isso ocorre, segundo Huntington, ocorre a corrupção na política.”. (FILGUEIRAS, Fernando. *Marcos teóricos da corrupção*. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 301).

² MACHADO, Máira Rocha. Independência como indiferença: *ne bis in idem* e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 55, jul./dez. 2019, p. 285–287.

³ BRASIL. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Art. 10, VIII. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 12 fev. 2025.

caput, do Código Penal (CP)⁴, ambos voltados à proteção da lisura dos procedimentos licitatórios, prevendo sanções àqueles que comprometam a sua regularidade.

Embora previstos em regimes jurídicos distintos, os dispositivos mencionados proíbem condutas idênticas, gerando uma sobreposição normativa que pode produzir efeitos simultâneos em diferentes esferas. Assim, é facultado às autoridades competentes⁵ instaurar procedimentos autônomos para a responsabilização do agente infrator, com base na mesma infração.⁶

Com efeito, sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro, é majoritariamente reconhecida, tanto na legislação constitucional, infraconstitucional e jurisdicional, a independência das instâncias e a consequente possibilidade de sobreposição de avaliação nas esferas jurídicas.⁷

No entanto, conforme será analisado no presente trabalho, tal independência não é absoluta. A legislação infraconstitucional, por exemplo, prevê hipóteses em que a decisão penal influencia as esferas cível e administrativa, especialmente quando há sentença absolutória que reconhece a *inexistência do fato* ou a *ausência de autoria*, à luz do art. 935, *caput*, do Código Civil (CC)⁸ e do art. 66, *caput*, do Código de Processo Penal (CPP).⁹

Nesse ínterim, a matéria em discussão assumiu delineamentos mais precisos em decorrência da ampla mobilização política e institucional, impulsionando na inclusão do art. 21, § 4º, por meio da Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, na Lei n.º 8.429/1992, estabelecendo que a absolvição criminal, confirmada por decisão colegiada, impede a

⁴ BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Art. 337-F, *caput*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

⁵ As autoridades competentes para a apuração e repressão de condutas ilícitas são aquelas institucionalmente incumbidas, por norma legal, de zelar pela conformidade dos comportamentos com a ordem jurídica vigente, variando conforme o ramo do direito (administrativo, civil ou penal). Na esfera administrativa, a atuação se dá, por exemplo, por meio do exercício do poder de polícia conferido à Administração Pública, observadas as disposições normativas específicas de cada ente e/ou órgão regulador. Já no campo do direito civil, compete ao Poder Judiciário a apreciação de demandas relativas à responsabilidade civil, a exemplo de pedidos de indenização por danos patrimoniais ou extrapatrimoniais. Já na seara penal, figuram como autoridades competentes aquelas encarregadas da persecução penal em suas diversas fases: a polícia judiciária, o Ministério Público e o juiz competente.

⁶ MACHADO, Antonio Rodrigo. *Sanções e penas: a independência entre as instâncias administrativa e jurisdicional penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 20–21.

⁷ LACERDA, Caroline Maria Vieira. *A reconstrução da independência de instâncias no direito brasileiro: análise crítica da interdependência entre esferas penal, civil e administrativa à luz da supremacia do interesse público*. No prelo, p. 3.

⁸ BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Art. 935, *caput*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

⁹ BRASIL. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Art. 66, *caput*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

continuidade da ação de improbidade administrativa, abrangendo todas as hipóteses de absolvição elencadas no art. 386 do CPP.¹⁰

OBJETIVOS DO TRABALHO

O tradicional paradigma da incomunicabilidade das instâncias vem sendo amplamente questionado por estudiosos do tema. Isso porque, na prática, tal separação tem gerado insegurança jurídica e contribuído para a desarticulação do sistema de sanções.

A aplicação inflexível desse entendimento pode levar a decisões que não apenas contrariam os princípios estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), como também comprometem o funcionamento do Estado de Direito e enfraquecem a proteção aos direitos fundamentais.

Este estudo, portanto, visa examinar o entendimento doutrinário e jurisprudencial que discute as recentes mudanças na legislação que propõem afrouxar a aplicação do princípio da separação entre as instâncias — embora tal princípio não esteja previsto de forma literal em um artigo legal, ele é amplamente aceito e aplicado no sistema jurídico brasileiro.

Nesse cenário, destaca-se o surgimento de um novo princípio, qual seja, o da interdependência entre instâncias, o qual preconiza a interação e a influência recíproca entre os diversos processos sancionatórios, funcionando como vasos comunicantes.

Somado a isso, surge o questionamento central: seria possível flexibilizar a independência entre as instâncias, de modo a permitir que a responsabilização de agentes públicos por um mesmo fato, reconhecida em determinada esfera, irradie efeitos sobre outra, promovendo maior coerência e eficiência no âmbito sancionatório?

Nesse panorama, a investigação será conduzida no contexto específico dos atos de improbidade administrativa, disciplinados pela Lei n.º 8.429/1992, campo em que o debate tem ganhado relevância diante das transformações normativas e interpretativas ocorridas nos últimos anos.

JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Esta pesquisa justifica-se pela necessidade de aprofundar a análise crítica sobre a transformação do princípio da independência das instâncias no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no aspecto da improbidade administrativa. A crescente preocupação

¹⁰ BRASIL. *Código de Processo Penal*, art. 386.

com a eficiência do sistema sancionatório, aliada às críticas doutrinárias à incomunicabilidade absoluta entre as esferas cível, penal e administrativa, evidencia a atualidade e a pertinência da investigação proposta.

A recente alteração legislativa, promovida pela Lei n.º 14.230/2021, ao inserir o art. 21, § 4º, na Lei n.º 8.429/1992, desperta uma nova faceta de interação entre instâncias, estabelecendo hipóteses de comunicação de decisões e efeitos processuais. Esse movimento normativo, ao sugerir a flexibilização da independência e a adoção de uma lógica de vasos comunicantes entre os distintos processos, repercute diretamente na segurança jurídica, na efetividade da tutela do patrimônio público e, principalmente, na proteção dos direitos fundamentais dos agentes públicos.

Sob essa perspectiva, a relevância do estudo reside em contribuir para a compreensão dos limites e das possibilidades da interdependência entre instâncias, promovendo uma análise sistêmica das implicações práticas e teóricas dessa mudança no campo da improbidade administrativa.

Portanto, a pesquisa se revela necessária não apenas para aclarar o alcance das recentes alterações legislativas, mas também para subsidiar futuras interpretações sobre a harmonia do sistema jurídico e a efetividade da responsabilidade administrativa, civil e penal no combate à corrupção no Brasil.

METODOLOGIA

O método de abordagem adotado nesta pesquisa foi o dogmático, fundamentado na análise da legislação, da doutrina, da jurisprudência, bem como de artigos e outras produções acadêmicas nacionais relacionadas ao tema aqui proposto, aliado ao método monográfico de estudo.

Como técnica de pesquisa, empregou-se a documental, com a análise de diplomas legais pertinentes e atos normativos; a investigação bibliográfica, com base em doutrina nacional especializada; e a pesquisa jurisprudencial, centrada em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), bem como do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, visando à obtenção de uma base sólida de dados e informações para o desenvolvimento do estudo.

ESTRUTURA DO TRABALHO

Para análise da matéria proposta, será examinada, no primeiro capítulo, a independência das instâncias no ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque na delimitação conceitual do instituto, na evolução histórica de sua aplicação e na contraposição entre a independência e a absoluta vinculação entre as esferas jurisdicionais. Serão também analisadas as nuances entre as esferas penal, cível e administrativa, com vistas a compreender como se articulam e influenciam mutuamente no sistema jurídico nacional.

O segundo capítulo, por sua vez, abordará sobre o regime da Lei n.º 8.429/1992, destacando os seus objetivos, características estruturais e inconsistências, além, essencialmente, das inovações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021. A análise, embora não exaustiva em relação a todas as modificações legislativas, concentrar-se-á nos aspectos mais relevantes à discussão proposta neste trabalho, isto é, o instituto da independência das instâncias.

Já o terceiro capítulo, dedicar-se-á à análise da possível flexibilização da independência das instâncias a partir da nova redação estabelecida pela Lei n.º 14.230/2021. Para tanto, será promovido o exame analítico da jurisprudência do STF, do STJ e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), a fim de identificar eventuais alterações de entendimento e os contornos da aplicação prática da norma reformada.

Por fim, serão apresentadas as conclusões do estudo, à luz das reflexões teóricas e jurisprudenciais desenvolvidas ao longo do trabalho.

1. A INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS NO DIREITO BRASILEIRO

No ordenamento jurídico brasileiro, a independência das instâncias e a consequente possibilidade de sobreposição nas esferas jurídicas são majoritariamente reconhecidas pela legislação constitucional, infraconstitucional e jurisdicional.¹¹

Com o advento do Estado Moderno, dissociando da concepção absolutista, surgiu a necessidade de uma sistematização dos ramos do direito (penal, civil, administrativo, etc.), possibilitando uma delimitação, ainda que levemente sutil, das funções e competências de cada área, resultando em uma administração proporcional.

¹¹ LACERDA, *A reconstrução da independência de instâncias*, p. 3.

Sob esse enfoque, a CRFB/88 recebeu *status* de norma jurídica, rompendo com a percepção de que ela se restringiria a um documento político formal¹², atribuindo, assim, a aplicabilidade e a eficácia plena. Com o reconhecimento do caráter normativo, demonstrou-se também a impossibilidade de uma dissolução do direito com os valores empregados na sociedade, levando em conta que os preceitos mais significativos são encontrados dentro do texto constitucional.¹³

Nesse contexto, tornou-se imprescindível a integração entre os diversos ramos do direito, uma vez que a CRFB/88, enquanto norma fundamental, deve ser interpretada de maneira a dialogar com as normas infraconstitucionais, promovendo uma interpretação harmoniosa que abarca as distintas áreas do saber.

Para o Direito Contemporâneo, marcado pela crescente influência do constitucionalismo, destaca-se a necessidade de maior comunicação, integração e coordenação entre as diversas esferas do direito. Esse alinhamento visa prevenir o arbítrio estatal, reduzindo a insegurança jurídica e garantindo a proporcionalidade das penalidades aplicadas¹⁴.

Sob esse viés, a independência das instâncias, conforme será pormenorizado, refere-se à capacidade das diferentes esferas do Poder Público atuarem de forma autônoma e independentes entre si. Assim, um mesmo fato que configura ilícito pode ser apurado, processado e sancionado por outras esferas do direito, sem que tal situação configure *bis in idem*¹⁵.

¹² HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 1. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4147570/mod_resource/content/0/A%20Normativa%20da%20Constituicao%20-%20Hesse.pdf. Acesso em: 4 abr. 2025.

¹³ LACERDA, Caroline Maria Vieira. *Os impactos das alterações da lei de introdução às normas do direito brasileiro nas ações de improbidade administrativa*. 2022. 240 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022, p. 41.

¹⁴ LACERDA, *A reconstrução da independência de instâncias*, p. 3.

¹⁵ “O ne bis in idem é um princípio clássico de Direito Penal, que atua em duas vertentes: a material, que proscreve, em relação a um mesmo sujeito, a múltipla valoração de um mesmo fato para fundamentar ou agravar a sanção criminal; e a processual, que veda a possibilidade de um mesmo indivíduo ser submetido a mais de uma persecução criminal pelo mesmo fato. O fundamento da dimensão material se encontra no princípio da proporcionalidade, proibindo que a múltipla consideração de uma circunstância acarreta pena superior à gravidade do fato, enquanto o da dimensão processual reside principalmente no princípio da segurança jurídica, impedindo que um cidadão possa ser repetidamente processado pela mesma situação fática – mas também, complementarmente, na proporcionalidade. Embora o ne bis in idem não encontre amparo expresso na Constituição, ele está previsto em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e, ademais, implícito em normas infraconstitucionais.” (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 instâncias distintas*. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: RT, v. 192, ano 30, p. 17, 2022).

1.1. Conceito e fundamentos da independência das instâncias

No âmbito administrativo, a independência da instância fundamenta-se, na essência, nos princípios tradicionais da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, os quais foram empregados para especificar a autonomia das esferas administrativas, permitindo-se a imposição de penalidades de modo independente das decisões proferidas na seara civil e penal.

Nesse viés, Celso Antônio Bandeira de Mello explica que o sistema do direito administrativo se constrói sobre a égide dos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular/administrado e indisponibilidade do interesse público pela Administração.¹⁶

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a supremacia do interesse público atua tanto como diretriz para o legislador no processo legislativo, quanto para a aplicação da norma ao caso concreto, atribuindo ao princípio um cenário de relevância na defesa da justiça¹⁷.

Sob essa perspectiva inicial, para a compreensão fluida da independência das instâncias, deve-se não apenas analisar a temática dentro da perspectiva limitada dos princípios tradicionais da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, assim como do princípio constitucional da separação dos poderes, considerando que ambos os princípios estão, de alguma forma, interligados. Nesse sentido, o art. 2º, *caput*, da CRFB/88, assevera que os poderes da União — Legislativo, Executivo e o Judiciário —, são independentes e harmônicos entre si.

Para Fábio Medina Osório¹⁸, a independência entre as instâncias e o princípio da separação dos poderes, este último expressamente previsto no artigo supramencionado, estão intrinsecamente ligados, possuindo força normativa constitucional.

A separação dos poderes, então, se caracteriza como o mecanismo de repartição de funções públicas, de modo que cada poder, dentro do seu âmbito de atuação, se especializa na matéria que lhe compete.¹⁹

À luz dessa narrativa, Antônio Rodrigo Machado ensina que a:

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 69.

¹⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativas, penal e civil no âmbito da improbidade. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord.). *Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 96.

¹⁹ Nesse sentido: “o princípio da separação de poderes vale unicamente por técnica distributiva de função, e não em termos de incomunicabilidade, antes sim de íntima cooperação, harmonia e equilíbrio, sem nenhuma linha que marque separação absoluta ou intransponível.” (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 158).

Independência entre as instâncias existe em decorrência da separação de poderes, sob o paradigma de que cada um tem a autonomia para gerir seus recursos financeiros e de pessoal, além de definir a execução de suas funções e suas estruturas, a partir do comando legal. Tal competência inclui uma subordinação a regime jurídico próprio, principalmente no que diz respeito ao tratamento que será proferido na apuração do ilícito cometido contra os bens jurídicos os quais têm por obrigação proteger.²⁰

Após breve contexto, o Brasil adotou um modelo que legitima a reiteração punitiva, permitindo-se a responsabilização dos agentes em diferentes instâncias, sejam elas na esfera cível, penal ou administrativa, pelos mesmos fatos, afastando-se a aplicação do instituto do *bis in idem*.

Esse entendimento, originalmente, tem como objetivo assegurar a proteção intransigente do interesse público, evitando que deliberações discutidas em uma esfera, restringissem a atuação da Administração Pública em outra jurisdição.

Para Luiz Wambier, a independência das instâncias é um princípio fundamental no ordenamento jurídico que assegura a autonomia entre as diferentes esferas de responsabilização. Ademais, cada uma dessas instâncias (penal, civil e administrativa) possui competências e objetivos próprios, e que suas decisões não são, automaticamente, vinculantes entre si.²¹

Nessa ótica, Carlos Eduardo Elias de Oliveira entende que a independência das instâncias se conceitua no sentido de que:

Um mesmo fato pode caracterizar ilícito penal, administrativo e civil, e, portanto, pode desencadear responsabilização nas três instâncias concomitantemente e de modo independente. O indivíduo pode ser absolvido em uma instância e ser condenado em outra, pois, em regra, as instâncias de responsabilidade são independentes. Trata-se do princípio da independência das instâncias.²²

Avançando na temática, na oportunidade do julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.505.523/MA, de relatoria do Ministro Presidente Luís Roberto Barroso, foi destacado a relevância da independência das instâncias no ordenamento brasileiro, dado que:

Deve-se prestigiar o princípio da independência das instâncias, onde nas três esferas (cível, administrativa e penal), existe verdadeira autonomia, pois pela

²⁰ MACHADO, Antônio Rodrigo. *Sanções e penas*, p. 29.

²¹ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. v. 1. 21. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

²² ELIAS DE OLIVEIRA, Carlos. *Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, CONLEG/Senado, 2018, p. 7.

prática de uma mesma irregularidade, o agente pode ser punido em uma esfera e absolvido em outra.²³

No entanto, à proporção que o ordenamento jurídico se desenvolveu, observou-se que a atuação de regime punitivo produziu, na realidade, decisões desproporcionais e contraditórias entre si, produzindo resultados ineficazes contra a impunidade, violando princípios constitucionais como o da proporcionalidade e da razoabilidade elencados, respectivamente, no art. 5º, inciso LIV e LXXVIII, da CRFB/88²⁴.

Nessa linha, na visão de Valter Shuenquener de Araújo, o sistema punitivo brasileiro se estrutura de modo:

Caótico, inseguro, desprovido de uma racionalização e, sobretudo, fundado em noções generalistas e principiológicas. (...) Temos um campo fértil para decisões arbitrárias e ineficientes em matéria de sanção. (...) Propriedade, liberdade, segurança, dignidade e igualdade são exemplos de direitos fundamentais que podem ficar comprometidos em um Estado Democrático de Direito incapaz de adotar um mínimo de racionalidade no seu sistema sancionador.²⁵

Sob esse prisma, autores como Renato de Mello Jorge Silveira e João Florêncio de Salles Gomes Junior destacam que, no âmbito do sistema brasileiro, “ao arrepio da Constituição e sem a devida consideração da mais relevante experiência jurídica comparada, se admite a dupla punição pelo mesmo fato, nas instâncias penal e administrativa”.²⁶

Assim, nota-se que o modelo de independência de instâncias, fundamentado nos princípios da supremacia, da indisponibilidade do interesse público e da separação dos poderes, passou a ser visto como incompatível com os valores do Estado Democrático de Direito.²⁷

Para tanto, será identificado neste estudo a possível flexibilização do princípio da independência das instâncias não apenas sob a égide penal e administrativa, mas também da comunicabilidade entre todas as esferas, com a perspectiva principal na responsabilização dos agentes públicos.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário 1.505.523/MA – Maranhão*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 08 jul. 2024. Publicação: 08 ago. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, [s.n.], Divulg. 07 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368960918&ext=.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2025.

²⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Art. 5º, incisos LIV e LXXVIII. Incluído pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

²⁵ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Direito administrativo sancionador no Brasil. In: ARABI, Abhner Youssif Mota; MALUF, Fernando; MACHADO NETO, Marcello Lavenère (coord.). *Constituição da República 30 anos depois: uma análise prática da eficiência dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 437.

²⁶ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; GOMES JUNIOR, João Florêncio de Salles. Direito penal, direito administrativo sancionador e a questão do *ne bis in idem*. In: BLAZECK, Luiz Mauricio Souza; MARZAGÃO JUNIOR, Laerte I. (org.). *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 290.

²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 44.

1.2. A evolução da independência das instâncias no ordenamento jurídico

Conforme suavemente pincelado em linhas anteriores, a CRFB/88 consagra a independência das instâncias como um dos princípios do ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, embora implícito, possui respaldo em diversas linhas do texto constitucional, reforçando a sua autonomia e eficácia.

Um exemplo dessa narrativa é analisado no art. 5º, inciso XXXV, da CRFB/88, no qual elenca que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, garantindo, assim, o acesso ao Poder Judiciário, reforçando a independência do julgamento judicial em relação às demais esferas.

No mesmo sentido, o art. 37, § 6º, da CRFB/88, dispõe que as “pessoas jurídicas (...) responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”. Ou seja, há a separação das competências, permitindo que cada esfera atue na responsabilização dos atos praticados.

De forma similar, o art. 41, § 1º, inciso II, da CRFB/88 regulamenta que cabe à esfera administrativa dispor sobre a análise da perda do cargo de servidor público, assegurando-lhe o direito a um processo administrativo disciplinar.

Adicionalmente, o art. 225, § 3º, da CRFB/88, estabelece 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”.

Existem múltiplas disposições infraconstitucionais que também consagram a possibilidade simultânea de responsabilização nas esferas penal, civil e administrativa por um mesmo fato.²⁸

²⁸ A título ilustrativo, o art. 125 da Lei n.º 8.112/1990 dispõe que “[as] sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si”. (BRASIL. Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. 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, 12 dez. 1990. Art. 125. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 18 mar. 2025). Além disso, o art. 7º da Lei n.º 13.869/2019, ressalta que “[a]responsabilidades civil e administrativa são independentes da criminal [...]”. (BRASIL. Lei n.º 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 6 set. 2019. Art. 7). E, segundo o art. 12 da Lei n.º 8.429/92, com a redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, “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. Lei n.º 8.429/1992, art. 12).

Ora, inquestionável dizer que a CRFB/88 e as normas infraconstitucionais trouxeram uma série de conteúdos sancionadores, que se repetem em termos de qualificação das condutas reprováveis e das sanções incidentes, afirmando, direta ou indiretamente, essa independência.

Sob esse aspecto, a abordagem relativa à responsabilização pelo mesmo fato, embora amplamente reconhecida em diversos dispositivos legais, tem suscitado debates pontuais sobre a necessidade de uma maior comunicação, integração e coordenação entre as esferas – penal, civil e administrativa, visando obter, ao menos em tese, a redução da insegurança jurídica, garantindo-se a proporcionalidade das decisões aplicadas.

Arnaldo Malheiros Filho, a esse respeito, faz crítica pontual relacionada à independência das instâncias²⁹. Segundo ele, mesmo os ilícitos administrativos que, do ponto de vista formal, se enquadrem em um tipo penal, dependem de algum grau de ofensividade da conduta para serem considerados crimes. É dizer, mesmo o fato que contenha todos os elementos objetivos (tipicidade, ilicitude e culpabilidade), ainda há de passar pela filtragem de outros quesitos.

Para Fábio Medina Osório, “[a] multiplicidade de órgãos de controle dotados de competências semelhantes ou análogas, para perseguir os mesmos fatos, fragiliza direitos fundamentais e gera grave insegurança jurídica”³⁰

Nesse sentido, “o fenômeno da inter-relação entre as instâncias deveria demandar o enfrentamento de questões prejudiciais ou mesmo fáticas de forma absolutamente harmônica e coerente”³¹, e de dizer que “[a]os Poderes, órgãos e entes com esferas de abrangência comum como interdependentes, é recomendado profícua coordenação ou cooperação institucional.”³²

Nessa linha, o autor supra explica que:

Teoricamente, não pode o sujeito ter sua conduta considerada lícita, correta conforme o Direito, na esfera administrativa, em determinados domínios especializados e idôneos e, ao mesmo tempo, ver-se acusado da prática de crimes em razão de supostas transgressões às mesmas normas que noutra terreno se diz que foram cumpridas integralmente. [...] Se o sujeito agiu ao abrigo da licitude, na esfera administrativa, não pode, pelos mesmos fatos, ser censurado por suposto cumprimento de deveres legais, quando o tipo sancionador está integrado por elementos provenientes da ilicitude

²⁹ Que defendia ser relativa, cf. MALHEIROS FILHO, Arnaldo. Crimes contra o sistema financeiro na virada do milênio. *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, v. 7, n. 83, out. 1999, p. 5–6.

³⁰ OSÓRIO, *A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativas*, p. 96.

³¹ OSÓRIO, *A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativas*, p. 96.

³² OSÓRIO, *A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativas*, p. 96.

administrativa ou quando haja condições objetivas de punibilidade ou de legitimação da ação sancionadora.³³

Para Vicente Greco Filho a independência das instâncias é um mito, já que se sustenta na ideia de que a separação entre as esferas serviria para a resolução de problemas práticos na rotina judicial, concluindo-se que “a “independência das instâncias” somente pode ser considerada válida se estiver fundada em um princípio monovalente, não conflitante com princípio lógico ou jurídico de hierarquia mais elevada.”³⁴

A Ministra Nancy Andriahi, relatora do Recurso Especial (REsp) n.º 1.987.108/MG do STJ, em que se discutia que a prescrição não começa a fluir antes do fim da ação penal, pontuou sobre a possibilidade de relativização da independência entre as instâncias penal e civil:

A independência entre tais instâncias não é absoluta, porquanto não é possível indagar a existência do fato e sua autoria no juízo cível quando estas questões se acharem decididas na esfera penal (art. 935 do CC/02), assim como também quando nesta for reconhecida causa excludente de ilicitude, dentre os quais o estado de necessidade, a legítima defesa, o estrito cumprimento de dever legal e o exercício regular de um direito (art. 65 do CPP).³⁵

Observa-se, portanto, que, embora seja indiscutivelmente reconhecida a importância da autonomia e independência entre as esferas no ordenamento jurídico brasileiro, notou-se a necessidade de atribuir uma nova interpretação ao referido princípio.

Nesse contexto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021 na Lei n.º 8.429/1992, houve uma mudança significativa no princípio da independência das instâncias, que passou a sofrer modificações em direção aos institutos do direito penal, conforme elenca o art. 21, § 4º, da norma supracitada, passando a obter seguinte redação:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: [...] 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 artigo 386 do Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

A inclusão desse dispositivo legal instituiu uma comunicação ampla entre os efeitos da absolvição penal e a ação de improbidade administrativa. Dessa forma, qualquer um dos

³³ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 343.

³⁴ GRECO FILHO, Vicente. O mito da independência das instâncias. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, ano 30, n. 361, dez. 2022, p. 1. ISSN 1676-3661.

³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n.º 1.987.108/MG – Minas Gerais*. Relatora: Ministra Nancy Andriahi. Publicado em: 1º abr. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=148971098&num_registro=202102778925&data=20220401&tipo=91&formato=PDF. Acesso em: 27 fev. 2025.

fundamentos previstos no art. 386 do CPP passou a impedir o prosseguimento da ação que discuta os mesmos fatos.

Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça:

I – estar provada a inexistência do fato;

II – não haver prova da existência do fato;

III – não constituir o fato infração penal;

IV – estar provado que o réu não concorreu para a infração penal;

V – não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal;

VI – existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (artigos 20, 21, 22, 23, 26 e §1º do artigo 28, todos do Código Penal), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência;

VII – não existir prova suficiente para a condenação.

Isso ocorre, seja por insuficiência de provas (incisos II, V e VII), atipicidade da conduta (inciso III), presença de circunstâncias excludentes do crime ou de isenção de pena (inciso VI), ou pela inexistência do fato e negativa de autoria (incisos I e IV) – fundamento esse que, há muito tempo, já se encontra consolidado na jurisprudência pátria.³⁶

A disposição mencionada, conforme esclarecido pelo deputado federal Carlos Zarattini, visa a evitar o *bis in idem*, garantindo a coerência da jurisdição, de modo que decisões em outras esferas possam influenciar a ação de improbidade administrativa em benefício do réu.³⁷

Nota-se, aqui, que o princípio da independência das instâncias é mitigado em determinadas questões. Assim, compreende-se que, na realidade, não há direito absoluto, motivo pelo qual tal princípio, por óbvio, admite ressalvas.

³⁶“AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PUNIÇÃO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA CRIMINAL. ART. 386, III, DO CPP. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. SÚMULA 279 DO STF. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o acórdão recorrido seria necessário o reexame das provas dos autos, o que é vedado na esfera do recurso extraordinário, de acordo com a Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Nos termos da orientação firmada nesta Corte, as esferas penal e administrativa são independentes, somente havendo repercussão da primeira na segunda nos casos de inexistência material do fato ou negativa de autoria. Agravo regimental a que se nega provimento.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo de Instrumento n.º 856.126-Agr/MG – Minas Gerais*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Segunda Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, 7 dez. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=114521969&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.).

³⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Parecer Preliminar de Plenário n.º 2*, pelo Deputado Federal Relator Carlos Zarattini (PT/SP), ao Projeto de Lei n.º 10.887, de 2018, que altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938171&filename=PRLP%201%20=%3E%20PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938171&filename=PRLP%201%20=%3E%20PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em: 20 abr. 2025.

1.3. O oposto da independência das instâncias: a absoluta dependência entre elas

Após a análise da independência das instâncias e dos seus possíveis desdobramentos, convém, neste momento, cogitar o que seria o seu oposto: *a absoluta dependência entre elas*.

Para Gilmar Mendes, Bruno Tadeu e Felipe da Costa, analisando as dimensões materiais e processuais, uma absoluta dependência entre as instâncias indicaria, inicialmente, que a sanção aplicada a um fato impediria a imposição de uma sanção em qualquer outra esfera.³⁸

Além disso, seria inviabilizada a instauração de múltiplas ações sobre o mesmo fato, de modo que a existência de um processo em tramitação em determinadas instâncias impediria a instauração de novo processo em outra. Nessa linha, a decisão condenatória ou absolutória proferida em uma instância, desde que irrecorrível, produziria coisa julgada material.³⁹

Sob outra perspectiva, conforme pincelado em linhas anteriores, uma independência absoluta das instâncias significaria que, em relação ao mesmo fato, haveria a possibilidade de acumulação de sanções de diferentes esferas jurídicas. Isto é, não há, aqui, impedimento à tramitação simultânea de processos, de modo que a decisão condenatória — ou absolutória — definitiva em qualquer instância não fará coisa julgada em nenhuma outra e, ainda, a pendência de decisão em uma esfera não impediria a resolução do processo em outra.⁴⁰

Sob esse cenário, pode-se cogitar uma série de variáveis intermediárias, de relativa independência — ou dependência — entre as instâncias. Assim, as sanções aplicadas seriam autônomas, no entanto, aquela aplicada em uma seara poderia ser integralmente subtraída ou, ao menos, possuir o efeito mitigador sobre aquela aplicada em outra esfera.⁴¹

³⁸ MENDES; BUONICORE; DE-LORENZI, *Ne bis in idem entre Direito Penal e Administrativo Sancionador*, p. 10.

³⁹ MENDES; BUONICORE; DE-LORENZI, *Ne bis in idem entre Direito Penal e Administrativo Sancionador*, p. 10.

⁴⁰ Carlos Eduardo Elias de Oliveira afirma: “um mesmo fato pode caracterizar ilícito penal, administrativo e civil, e, portanto, pode desencadear responsabilização nas três instâncias concomitantemente e de modo independente. O indivíduo pode ser absolvido em uma instância e ser condenado em outra, pois, em regra, as instâncias de responsabilidade são independentes. Trata-se do princípio da independência das instâncias. Há, porém, exceções, conforme trataremos a seguir.” (ELIAS DE OLIVEIRA, *Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade*, p. 1).

⁴¹ MENDES; BUONICORE; DE-LORENZI, *Ne bis in idem entre Direito Penal e Administrativo Sancionador*, p. 10.

1.4. A relação entre a esfera penal, cível e administrativa

O ato ilícito é compreendido como a “ação ou omissão antijurídica, imputável a agente público, por infringência às disposições estatutárias e legais”⁴². Sob esse viés, pode-se afirmar que para cada conduta ilícita, existem disposições normativas que disciplinam e regulam as sanções.

Ao cometer um ato ilícito que represente algum grau de reprovação, o sujeito está sujeito a consequências no mundo jurídico como forma de repressão punitiva. O ato poderá ter previsão legal no ramo do direito penal (ilícito penal), no direito civil (ilícito civil) e/ou no direito administrativo (ilícito administrativo)⁴³.

Veja-se que, um mesmo fato poderá ser apurado e processado em distintas estruturas julgadoras que possuem, por suas naturezas, peculiaridades e características individuais, sem que a eventual condenação se configure o *bis in idem*.

No entanto, a legislação brasileira tem se encaminhado para o sentido de prever hipóteses sobre possíveis relações entre esferas penais, cíveis e administrativas, gerando um cenário, aparentemente, cooperativo entre elas.

A título ilustrativo, o CC⁴⁴, o CPP⁴⁵ e a Lei n.º 8.112/1990⁴⁶ já contam com previsões em que há implicações mútuas e possíveis conexões entre o andamento e o resultado das ações.

A regra fundamental contida no art. 935 do CC, por exemplo, no qual dispõe que a “responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.”, adota o sistema da independência entre as esferas civil e criminal, sendo tal independência relativizada, considerando que uma vez reconhecida a existência do fato e da autoria no juízo criminal, tais questões não poderão mais ser debatidas pelo juízo cível.

Em consonância com esse entendimento, observa-se que o art. 126 da Lei n.º 8.112/1990⁴⁷, dispõe que a “responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso

⁴² GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Regime disciplinar do servidor público civil da União*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 43.

⁴³ VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 29.

⁴⁴ BRASIL. *Código Civil*, Lei n.º 10.406/2002.

⁴⁵ BRASIL. *Código de Processo Penal*, Decreto-Lei n.º 3.689/1941.

⁴⁶ BRASIL. *Lei n.º 8.112/1990*.

⁴⁷ BRASIL. *Lei n.º 8.112/1990*, art. 126.

de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.”. Isto é repercutem na esfera administrativa as decisões baseadas no art. 386, incisos I e V, do CPP.

Nessa linha de pensamento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que:

Quando se analisa o tema, bastante complexo, da repercussão da decisão proferida pelo juiz criminal sobre a órbita administrativa, deve-se separar duas hipóteses profundamente diversas: 1. Uma em que a infração praticada pelo funcionário é, ao mesmo tempo, definida em lei como ilícito penal e ilícito administrativo; 2. A outra em que a infração praticada constitui apenas ilícito penal.⁴⁸

Portanto, observa-se que as instâncias autônomas e independentes não são incomunicáveis, de forma a não aproveitarem entre si, os caminhos e resultados obtidos com o processo decisório⁴⁹. No entanto, a vinculação decisória oriunda da comunicabilidade de instâncias não pode ficar apenas adstrita aos episódios de condenação na esfera criminal com conteúdo decisório sobre a autoria e a materialidade do ilícito penal, como dispõe o art. 935 do CC.

Observa-se, aqui, uma preocupação em agregar coerência entre direito administrativo sancionador e o direito penal. A título exemplificativo, demonstra-se corriqueiramente a tramitação simultânea de ações penais e ações por improbidade administrativa instauradas à base de um mesmo suporte fático e probatório.

Um exemplo pode ser extraído da "Operação Lava Jato", uma das maiores investigações de esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito brasileiro. Observa-se o trecho extraído da petição inicial de ação por improbidade administrativa:

Quando a ação de improbidade administrativa decorre de inquéritos policiais e ilícitos penais, tal como se dá no presente caso, sustenta-se que é desproporcional e contraproducente exigir-se a abertura de uma fase instrutória com longas perícias, oitivas de inúmeras testemunhas, dentre outras dilações probatórias, quando já existirem provas robustas nas ações penais que sirvam de base para o ajuizamento das ações de improbidade. É

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 592.

⁴⁹ O isolacionismo entre instâncias é argumento superado, como aponta Osório: “É inviável construir e sustentar a independência das instâncias com base numa estreita visão, já superada na Teoria Política, em torno ao princípio da separação de poderes, onde as Instituições e os Poderes atuam isoladamente, sem comunicações recíprocas e sem responsabilidades que transcendam suas esferas de intervenção. Sabe-se, vale insistir, que, no lugar da separação, a Teoria Política originária de Montesquieu permitia a leitura em torno à divisão harmônica de Poderes, não tendo sido agasalhada na Revolução Francesa por desconfianças em relação à origem aristocrática do filósofo, cujas ideias manteriam intactas importantes prerrogativas dos juízes, genuínos representantes do Velho Regime, tendo sido ele próprio um magistrado por herança. Daí a radicalização do princípio da separação em detrimento do princípio da divisão. No entanto, a Constituição inglesa, cuja interpretação dera origem à obra histórica de Montesquieu, tratava de estruturas harmônicas, funções que se dividiam e não se separavam, dentro do Estado. Há que se retomar essa leitura num ambiente contemporâneo, de modo a revitalizar as Instituições, como acentuou Eduardo García de Enterría em sua clássica obra sobre o tema.”. (OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 301).

que, em havendo condutas tipificadas como crime, ipso facto, estará caracterizado o ato como ímprobo.⁵⁰

No entanto, embora o fato relacionado em ambos os processos tenha o mesmo escopo, a ação de improbidade administrativa, por um lado, tramita através do procedimento de natureza civil, conforme amplamente reconhecido pelo STF⁵¹ e STJ⁵², e reafirmado pela Lei n.º 14.230/2021. Por outro lado, a ação penal pública tramita seguindo os procedimentos próprios estabelecidos no CPP, em razão da necessidade de apuração da responsabilidade penal do agente.

2. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O foco deste segundo capítulo é o estudo da Lei n.º 8.429/1992⁵³, alterada substancialmente pela Lei n.º 14.230/2021⁵⁴, comumente denominada como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

De início, cumpre asseverar que a análise da LIA revela-se indispensável para a compreensão aprofundada da independência entre as instâncias, sobretudo no contexto da responsabilização dos agentes públicos — temática central desta monografia.

Além disso, com as recentes alterações legislativas, nota-se que a intenção do legislador foi, de maneira notória, conferir maior objetividade a conceitos anteriormente marcados por ambiguidades, como é o caso da independência entre as instâncias. Assim, entender os contornos e os propósitos da reforma da LIA torna-se essencial para avaliar se houve, de fato, uma flexibilização desse princípio e quais são os efeitos práticos dessa mudança no sistema de responsabilização do agente público.

⁵⁰ BRASIL. Justiça Federal (TRF4). *Ação de improbidade administrativa n.º 5057144-14.2018.4.04.7000*. Trecho da petição inicial (“Evento 1 – INIC1”), ajuizada em 6 dez. 2018, perante a 1ª Vara Federal de Curitiba/PR, em litisconsórcio ativo formado pelo Ministério Público Federal – MPF e pela Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n.º 3.240 Agr/DF – Distrito Federal*. Plenário. Relator: Min. Teori Zavascki. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 10 mai. 2018. Disponível em: *Informativo de Jurisprudência do STF*, n.º 901. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2025.

⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n.º 50.545/AL - Alagoas*. 5ª Turma. Relator: Min. Gilson Dipp. Julgado em: 15 ago. 2006. *Diário da Justiça*, 4 set. 2006, p. 298. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2488278&num_registro=200501986174&data=20060904&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 2 mar. 2025.

⁵³ BRASIL. *Lei n.º 8.429/1992*.

⁵⁴ BRASIL. *Lei n.º 14.230*, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

Assim, antes de adentrar propriamente à análise da LIA e dos seus possíveis desdobramentos no ordenamento jurídico brasileiro, revela-se necessária a compreensão da origem da etimologia do termo *probidade* e do seu oposto, *improbidade*.

Etimologicamente, em sentido amplo, o termo *probidade*, do latim *probitate*, está relacionado àquilo que é probo, íntegro, honesto ou retido, qualidades que devem nortear as ações de uma pessoa humana⁵⁵. Por outro lado, a *improbidade*, do latim *improbitas*, significa desonestidade, maldade ou perversidade.

O termo *probidade administrativa*, adveio sutilmente com o teor do art. 54, 6º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891⁵⁶, no qual dispôs sobre os atos considerados como crimes de responsabilidade do Presidente da República. Desde então, as Constituições brasileiras republicanas trataram a *improbidade* como crime de responsabilidade.⁵⁷

Para o direito, à *probidade administrativa* conta com base na moral jurídica⁵⁸, sendo o alicerce da soberania popular. Nesse ínterim, a *probidade* e a *moralidade* estão, de certo modo, intrinsecamente interligadas em razão de suas essências, considerando que a:

Moralidade e probidade são conceitos que a própria Constituição entrelaçam como pautas de ação da Administração Pública e critérios de controle da atuação dos agentes públicos, em vista da promoção do interesse público. E de modo a impedir a ação de qualquer agente público com a finalidade da obtenção de vantagens ou interesses que, no plano da compreensão ética da comunidade, sejam violadoras de um standard de conduta tido por valioso.⁵⁹

Na oportunidade do julgamento dos Embargos de Divergência em REsp n.º 1.701.967 no egrégio STJ, o Ministro Francisco Falcão ressaltou a probidade como um valor norteador dos ocupantes de cargo ou função da Administração Pública:

Probidade é valor que deve nortear a vida funcional dos ocupantes de cargo ou função na Administração Pública. A gravidade do desvio que dá ensejo à condenação por improbidade administrativa é tamanha que diagnostica

⁵⁵ PEIXOTO, Geovane de Mori. *Segurança jurídica e tipificação de condutas para caracterização de ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016, p. 31.

⁵⁶ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)*. Art. 54, VI: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: [...] 6º) a probidade da administração”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

⁵⁷ Um exemplo dessa narrativa é visualizado ao longo das Constituições brasileiras: art. 54, VI, da *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)*; art. 57, f, da *Constituição de 1934*; art. 85, d, da *Constituição de 1937*; art. 89, V, da *Constituição de 1946*; art. 84, V, da *Constituição de 1967*; art. 82, V, da *Emenda Constitucional n.º 1, de 1969*; e art. 85, V, da *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*.

⁵⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Improbidade administrativa e finanças públicas*. *Boletim de Direito Administrativo*, dez. 2000, p. 920.

⁵⁹ MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 234.

verdadeira incompatibilidade do agente com o exercício de atividades públicas.⁶⁰

Em contrapartida, a *improbidade administrativa*, segundo vocabulário jurídico de De Plácido e Silva, “revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. (...) o transgressor das regras da lei e da moral.”⁶¹

Portanto, a improbidade se caracteriza como uma:

Conduta ativa ou omissiva, praticada por agente investido em função pública, orientada intencionalmente à obtenção de proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. Não obstante, em determinados casos, não é necessária a efetiva obtenção de benefícios patrimoniais indevidos ou de lesão patrimonial ao erário para a configuração da improbidade administrativa.⁶²

Com base nessa premissa introdutória, após diferenciação dos termos apresentados, nota-se a importância de combater a corrupção no âmbito brasileiro, visando a concretização dos fundamentos essenciais do regime republicano.

Sob essa perspectiva introdutória, é necessário analisar, neste momento, os objetivos e as principais características da Lei n.º 8.429/1992, para compreensão metodológica dos reflexos advindos pela Lei n.º 14.230/2021.

2.1. Objetivo, características e inconsistências da Lei de Improbidade Administrativa

A legislação brasileira definiu diversos modos de responsabilizar aqueles que exercessem atos contrários ao exercício da Administração Pública⁶³. No entanto, apesar do reconhecimento do esforço normativo, constatou-se a urgência na elaboração de um diploma legal que disciplinasse os atos de improbidade com a devida rigidez que a matéria requer.

⁶⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Petição n.º 201900378898 no processo n.º 201702182040*. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1980005&num_registro=201702182040&data=20210202&peticao_numero=201900378898&formato=PDF. Acesso em: 25 fev. 2025, p. 18.

⁶¹ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

⁶² LACERDA, Caroline Maria Vieira. *A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa não transitada em julgado: reflexos eleitorais das alterações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 14.230/2021)*. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2024, p. 83.

⁶³ Cita-se, a título exemplificativo, diplomas legais que, ainda que indiretamente, objetivam o combate à corrupção: *Decreto-Lei n.º 3.240, de 8 de maio de 1941* (crimes que resultem prejuízo à Fazenda Pública); *Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950* (Lei de Responsabilidade por Crimes Políticos); *Lei n.º 3.164, de 1º de junho de 1957* (Lei Pitombo Godói Ilha); *Lei n.º 3.502, de 21 de dezembro de 1958* (Lei Bilac Pinto); *Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965* (Lei da Ação Popular); e *Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985* (Lei da Ação Civil Pública), entre outras.

A partir desse momento, com o intuito de evitar possíveis abusos no âmbito da Administração Pública, o legislador constituinte aperfeiçoou o combate à corrupção no serviço público, inserindo o art. 37, § 4º, da CRFB/88 para estabelecer tratamento rígido à improbidade administrativa, reconhecendo-a como um instituto jurídico complexo e multidisciplinar⁶⁴, dispondo:

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.⁶⁵

Em virtude de a norma constitucional supramencionada ser de eficácia limitada, houve a necessidade da elaboração de uma lei específica para que pudesse regulamentar a temática da improbidade administrativa.

Nesse aspecto, obedecendo ao comando constitucional, sobreveio a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, dispondo sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa de que trata o art. 37, § 4º, da CRFB/88.

Importante esclarecer que, nesse primeiro momento, com a breve leitura do texto sobre a exposição dos motivos para elaboração da LIA formulado pelo então Ministro da Justiça à época, Jarbas Passarinho, nota-se o comportamento sancionatório e repressivo:

Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito.⁶⁶

A título informativo, a criação da LIA se deu no final do governo do então Presidente da República à época, Fernando Affonso Collor de Mello, no qual vivenciou o processo de *impeachment*⁶⁷ por atos de improbidade administrativa. Nesse sentido:

⁶⁴ LACERDA, *A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades*, p. 72.

⁶⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, art. 37, caput e § 4º.

⁶⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Exposição de Motivos EM.GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991. Diário do Congresso Nacional*, Seção 1, 17 ago. 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>. Acesso em: 31 jan. 2025.

⁶⁷ “O *impeachment* é um termo do inglês que, na tradução literal, significa impugnação de mandato, denomina o processo de cassação de mandato do chefe do Poder Executivo. No Brasil, o *impeachment* surgiu com a República, que o instituiu em sua primeira Constituição, de 1891, seguindo os preceitos constitucionais norte-americanos.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. *20 anos do impeachment do Collor*. Disponível em:

Criada no final do Governo Fernando Collor de Mello, que, como se sabe, acabou destituído do cargo por impeachment e prática de atos de improbidade administrativa, típica responsabilidade política. Vinha, inicialmente, como um projeto muito parecido ao anterior, a Lei de Enriquecimento Ilícito, de inspiração norte-americana, com suas cláusulas gerais e termos indeterminados, mas com um rol muito restrito de sanções, limitando-se à indenização dos cofres públicos e perda de bens adquiridos ilicitamente.⁶⁸

No âmbito brasileiro, o aludido diploma legal, para fins de repressão da improbidade, é o instrumento mais importante no tocante a fiscalização dentro da esfera administrativa, no qual demonstra a preocupação do legislador na proteção do patrimônio público.

Nesse sentido,

Após a promulgação da Constituição de 1988, a Lei de Improbidade Administrativa, sancionada em 1992, tornou-se o primeiro diploma normativo cível de controle preventivo e repressivo à prática de atos contrários à probidade administrativa, popularmente conhecidos como “corrupção”.⁶⁹

Demonstrando a importância do instrumento jurídico em comento, José Guilherme Giacomuzzi, elucida que “num país no qual a corrupção sempre campeou e ainda infelizmente campeia, esse instrumento acabou servindo como nenhum outro na história brasileira para o combate à corrupção”.⁷⁰

Sob essa ótica, conforme dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, divulgado na Revista Pesquisa Justiça, a elaboração da LIA para o ordenamento jurídico pátrio, representa “um inegável corpo normativo de valor e expressão singular, como marco jurídico e histórico em relação ao enfrentamento e combate à corrupção no país”⁷¹.

Aliás, conforme dispõe o Relatório Final da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei (PL) n.º 10.887/2018, foi destacado que a LIA é, “sem dúvida, um

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>. Acesso em: 22 fev. 2025.).

⁶⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública. Corrupção. Ineficiência*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 102.

⁶⁹ ANDRADE, Ticiane Carvalho. *A Lei de Improbidade Administrativa e as mudanças inovadoras pela Lei n.º 14.230: uma análise à luz do direito fundamental à probabilidade administrativa e ao princípio da retroatividade da norma mais benéfica*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, São Paulo, 2022, p. 46.

⁷⁰ GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 293.

⁷¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Lei de Improbidade Administrativa: interpretação jurisprudencial e propostas de aperfeiçoamento*. Brasília: CNJ, 2015, p. 16. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%C3%A7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

grande marco na relevante tarefa de combate à corrupção e à impunidade, em favor da eticidade e moralidade na Administração Pública, e na busca por uma ordem jurídica justa”.⁷²

Indubitavelmente, a LIA representa um importante marco no cenário brasileiro relativo ao combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos na Administração Pública.

Com efeito, o Ministro Alexandre de Moraes, na ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843.989, originado o Tema n.º 1.199 da Repercussão Geral⁷³, destacou que a:

Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. Editada alguns anos após a redemocratização, a lei veio atender aos anseios da sociedade por moralização da atividade pública, em face das inúmeras denúncias de corrupção, cotidianamente expostas após anos de censura à imprensa. Os benefícios da LIA são inegáveis e imensuráveis, cabendo todas as homenagens aos que a idealizaram e a colocaram em prática nesses últimos 30 anos.⁷⁴

Dentro desse ponto de vista, Luís Manuel Fonseca Pires e Vitor Marques, analisando os dados processuais que tratam sobre a temática aqui discutida, relataram que o CNJ, em 2021, constatou a existência de aproximadamente 43.773 (quarenta e três mil setecentos e setenta e três) ações em trâmite.

Os dados empíricos não deixam dúvidas com relação ao status conquistado pela LIA no sentido de tornar-se a principal ferramenta para controle e

⁷² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Disponibilização da integralidade da proposição legislativa*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078. Acesso em: 24 fev. 2025.

⁷³ Cita-se, a título explicativo, que foi atribuída ao Tema n.º 1.199/STF a seguinte epígrafe: “Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente”. Após desdobramentos sobre o tema, firmou-se a seguinte tese: “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema n.º 1.199*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349939755&ext=.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025).

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário 8.439.89/PR – Paraná*. Recurso Extraordinário com Agravo. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 18 ago. 2022. Publicação em: 12 dez. 2022. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 26 fev. 2025.

sancionamento dos gestores públicos, superando, inclusive, as ações penais em assuntos conexos”.⁷⁵

No entanto, embora seja reconhecida a importância na elaboração da LIA para o ordenamento jurídico, especialmente no que tange ao combate à contenção de possíveis abusos e na moralização do desempenho das funções públicas, originou-se diversas críticas quanto a sua aplicação.

Nessa linha de pensamento, em consonância com Marçal Justen Filho, constatou que “a experiência concreta na aplicação da Lei evidenciou ao longo dos anos algumas distorções na repressão à improbidade.”⁷⁶

O autor, ao analisar a complexidade da aplicação da norma dentro do ordenamento jurídico, complementa que:

Um problema fundamental foi a banalização de ações de improbidade. Muitos processos foram instaurados sem elementos probatórios consistentes, com a perspectiva de investigação no bojo da fase de instrução. Era usual a ausência de especificação na petição inicial de fatos determinados.⁷⁷

O Relatório Final da Comissão Especial, observando a questão quanto a banalização de ações de improbidade administrativa, destacou a:

Despeito do nítido aumento no volume de ações, verifica-se que o avanço nas interpretações dadas ao signo da improbidade demanda uma releitura contemporânea dos dispositivos da Lei n.º 8.429/92, de forma a incorporar as tendências de ampliação dos instrumentos dialógicos e consensuais no âmbito da Administração Pública.⁷⁸

Nesse sentido, o Ministro Alexandre de Moraes reconhece que a Lei n.º 8.429/1992 “deixou inúmeras brechas, permitindo inúmeras interpretações e alguns problemas, porque é uma lei que, genericamente, foi definindo tipos de improbidade.”⁷⁹

Ademais, Marçal Justen Filho elenca mais uma questão problemática que perdurou, por muitos anos, nas ações por improbidade administrativa:

Outra dificuldade era a improbidade fundada em mera culpa, nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429. Condutas que não envolviam corrupção nem violação à moralidade eram sancionadas de modo muito severo. Nesse contexto, muitas ações de improbidade passaram a ser orientadas a fins

⁷⁵ PIRES, Luis Manuel Fonseca; MARQUES, Vitor. *O reencontro da improbidade administrativa*, p. 9. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/iii.2.%20o%20reencontro%20da%20improbidade%20administrativa.pdf?d=638234831985403776>. Acesso em: 7 mar. 2025.

⁷⁶ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. vii.

⁷⁷ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. vii.

⁷⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Disponibilização da integralidade da proposição legislativa*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078. Acesso em: 24 fev. 2025. p. 3.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário 8.439.89/PR – Paraná*, p. 27. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 26 fev. 2025.

diversos daqueles constitucionalmente previstos. Os contornos do conceito de improbidade tornaram-se indeterminados, gerando uma situação de insegurança muito significativa e que paralisava a atuação dos agentes públicos.⁸⁰

Caroline Maria Vieira Lacerda, analisando as questões trazidas pela legislação original, elucida que apesar da Lei n.º 8.429/1992 ter sua vigência há mais de 30 (trinta) anos, a norma sempre foi alvo de inúmeros questionamentos. Sob essa perspectiva, elenca, em síntese, que as questões disfuncionais giravam em torno:

(a) da abertura da LIA a inúmeros conceitos jurídicos indeterminados e cláusulas gerais; (b) da falta de critérios adequados para a dosimetria das suas sanções; (c) da referência a violação a princípios como ato de improbidade; (d) da ampla discricionariedade dos órgãos acusadores no manejo das ações de improbidade; (e) da radical repercussão nos direitos políticos fundamentais e nos direitos subjetivos dos acusados e; (f) dos arbítrios e abusos no seu uso.⁸¹

Explica a autora, que a

Jurisprudência dos tribunais brasileiros vinha aplicando a LIA com diversas ressalvas e, ao longo dos anos, se distanciou do texto legal. A despeito disso, mesmo a interpretação jurisprudencial da matéria dava ensejo à insegurança jurídica e disparidades nos sancionamentos, tendo em vista a vasta quantidade de precedentes nos mais diversos sentidos.⁸²

Nesse mesmo contexto, Flávio Boson Gambogi analisa os efeitos da instabilidade normativa vigente à época, destacando seu viés arbitrário e desigual como fatores determinantes para o enfraquecimento da eficácia da tutela jurídica:

O fato é que a Lei de Improbidade traz no seu histórico notável insegurança jurídica, com aplicabilidade errática, arbitrária e desigual, o que não só vulnerou os direitos dos acusados, mas gerou disfuncionalidade e ineficiência na finalidade de tutela ao bem jurídico.⁸³

Mauro Roberto Gomes de Mattos, realizando comentários quanto a aplicação da LIA, também afirma que:

Ao deixar de definir o conteúdo jurídico do que venha a ser o ato de improbidade administrativa, a Lei no 8.429/92 permitiu ao intérprete uma utilização ampla da ação de improbidade administrativa, gerando grandes equívocos, pois possibilitou que atos administrativos ilegais, instituídos sem má-fé, ou sem prejuízo ao ente público fossem confundidos com os tipos previstos na presente lei.(...) Tal equívoco, como dito, é fruto da falta de uma definição jurídica do ato de improbidade administrativa, apresentando-se,

⁸⁰ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. vii.

⁸¹ LACERDA, Caroline Maria Vieira. *A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa*, p. 91.

⁸² LACERDA, Caroline Maria Vieira. *A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa*, p. 97.

⁸³ GAMBOGI, Flávio Boson. *Improbidade: entre a discricionariedade e a dogmática sancionatória*. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023. p. 64.

portanto, como norma de conteúdo incompleto.(...) A lei em questão se assemelha à norma penal em branco, por possuir conteúdo incompleto e cujo “aperfeiçoamento” fica por conta de quem interpreta a lei de improbidade administrativa.(...) O dever de identificar com clareza e precisão os elementos definidores do ato de improbidade administrativa competia à Lei no 8.429/92, que preferiu se omitir sobre tal questão, fixando apenas os seus três tipos. Ou seja, não há a definição do núcleo do tipo do ato ímprobo por parte da Lei de Improbidade Administrativa.⁸⁴

Com efeito, considerando a problematização das disposições trazidas, defendeu-se a necessidade de revisitação à norma anterior, com o intuito central de conferir aprimoramento às normas sobre improbidade administrativa, tanto no aspecto das infrações, quanto na delimitação das sanções, afastando-se eventuais inseguranças jurídicas.⁸⁵

Nesse aspecto, em 22.2.2018, a Câmara dos Deputados constituiu uma Comissão de Juristas, incumbida de elaborar propostas de aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da Administração Pública.⁸⁶

O Parecer Preliminar de Plenário, emitido pelo Deputado Federal Carlos Zarattini, concluiu sobre necessidade de adequação do texto legal, especialmente no que tange ao avanço das interpretações amplas conferidas aos dispositivos para fins de responsabilização por atos de improbidade administrativa.

Deveras, o que se observou ao longo dos diversos debates foi a premente necessidade de adequação do texto legal, de forma a afastar presunções acerca de elementos essenciais para a configuração do ato de improbidade, como, por exemplo, a ocorrência de dano, a presença de dolo na conduta do agente e a extensão de seus efeitos a terceiros.⁸⁷

Na mesma linha, o referido Parecer explica que:

As graves sanções advindas dos atos de improbidade administrativa não podem ser aplicadas sem um correto escrutínio da conduta do acusado, procedimento esse que apenas é concebível com a observância do princípio do devido processo legal, em conjunto com aqueles que são comuns a toda atividade sancionatória do Estado.⁸⁸

⁸⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa: comentário à Lei n.º 8.429/92*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 28.

⁸⁵ LACERDA, Caroline Maria Vieira. *A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa*, p. 97.

⁸⁶ BRASIL. *Ato do Presidente de 22 de fevereiro de 2018*. Designa Comissão de Juristas incumbida de elaborar propostas de aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da Administração Pública. *Diário Oficial da União: seção 2*, Brasília, DF, 23 fev. 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/int/atoprt_sn/2018/atodopresidente-57777-22-fevereiro-2018-786202-publicacaooriginal-154916-cd-presi.html. Acesso em: 30 jan. 2025.

⁸⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer da Comissão Especial – Projeto de Lei n.º 10.887, de 2018*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029275&filename=PPP+1+CEURG+%3D%3E+PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29. Acesso em: 30 jan. 2025. p. 3.

⁸⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Parecer da Comissão Especial – Projeto de Lei n.º 10.887/2018*, p. 4.

Considerando a necessidade de revisitação da norma para garantir sua devida aplicação, as principais alterações almejadas pelo PL n.º 10.887/2018 foram, respectivamente:

- a) improbidade administrativa exclusivamente por atos dolosos;
- b) previsão expressa acerca da aplicação da lei aos agentes políticos;
- c) escalonamento das sanções;
- d) previsão de legitimidade privativa do Ministério Público para a propositura da ação de improbidade;
- e) previsão de celebração de acordo de não persecução cível;
- f) regras mais claras acerca da prescrição em matéria de improbidade.⁸⁹

Nesse viés, de acordo com o Mauro Campbell, Ministro do STJ, a elaboração do anteprojeto de lei incluiu 3 (três) principais premissas introdutórias, sendo elas:

- a) incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA;
- b) compatibilizar a lei com leis posteriores (novo CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB); e
- c) sugerir novidades, novos institutos, novas premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA.⁹⁰

O aludido projeto foi fruto de um longo processo de amadurecimento, debates árduos e virtuosos sobre a necessidade de uma nova interpretação da LIA. Para tanto, foram realizadas audiências públicas que contaram com nomes qualificados⁹¹ como, por exemplo, Mauro Campbell Marques, Cassio Scarpinella Bueno, Emerson Garcia, Fabiano da Rosa Tesolin, Fábio Bastos Stica, Guilherme de Souza Nucci, Marçal Justen Filho, Mauro Roberto Gomes de Mattos, Ney de Barros Bello Filho, Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch e Sérgio Cruz Arenhart, ambos com o intuito uno de debruçar sobre a reforma da LIA.

De acordo com o Ministro do STJ, Mauro Campbell, uma das principais preocupações da Comissão de Juristas foi, especialmente, a busca por mecanismos que sejam possíveis conter os abusos efetuados dentro da Administração Pública.⁹²

Dado o enredo, o anteprojeto foi devidamente encaminhado à Câmara Federal. Sobreveio então, em 17 de outubro de 2018, a apresentação do PL n.º 10.887/2018, de autoria do Deputado Roberto de Lucena e relatoria do Deputado Carlos Zarattini, propondo alteração na Lei n.º 8.429/1992.

⁸⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Parecer da Comissão Especial – Projeto de Lei n.º 10.887/2018*, p. 4.

⁹⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Parecer da Comissão Especial – Projeto de Lei n.º 10.887/2018*, p. 4.

⁹¹ COMISSÃO ESPECIAL destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n.º 10.887, de 2018 – que altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1801565&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1801565&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em: 30 jan. 2025.

⁹² COMISSÃO ESPECIAL, *Projeto de Lei n.º 10.887/2018*, p. 2.

Após o trâmite legislativo, foi, então, sancionada a Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021⁹³, sem veto e com vigência imediata para a data de sua publicação, dispondo sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa.

Sob essa perspectiva, Marçal Justen Filho pontua que as inovações trazidas à LIA foram muitas, no entanto, elenca 10 (dez) questões como as principais alterações consagradas, as quais são:

- a) a exigência do dolo, devidamente comprovado, para punição por improbidade;
- b) sancionamento por improbidade a entidades privadas que tenham recebido o benefício, incentivo ou vantagem de origem estatal;
- c) a eliminação da sanção de perda do cargo ou mandato nas infrações do art. 11;
- d) a restrição ao sancionamento por improbidade do terceiro à comprovação de ter induzido ou concorrido para a prática de improbidade;
- e) a instituição de uma ação judicial típica envolvendo a punição por improbidade com afastamento da aplicação do regime da ação civil pública;
- f) atribuição ao Ministério Público da legitimidade ativa privativa para ação de improbidade;
- g) a ampliação do rigor no tocante aos requisitos de ajuizamento da ação de improbidade com a expressa exigência de qualificação dos fatos em face dos artigos 9º, 10 e 11 da lei 8.429;
- h) a vedação ao julgamento antecipado da lide nas hipóteses de condenação do réu;
- i) a fixação de prazo prescricional de 8 anos, computado a partir da data de consumação do ilícito;
- j) a previsão da prescrição intercorrente computado a partir do ajuizamento da ação de improbidade, com prazo de oito anos.⁹⁴

Para o autor, as soluções supramencionadas são como uma expectativa para dar ênfase na celeridade dos andamentos processuais, tornando efetiva a punição em face das condutas ímprobas.⁹⁵

Flávio Luiz Yarshell e Heitor Vitor Mendonça Sica, ao discutirem sobre as modificações legislativas trazidas, se posicionaram no sentido de que:

A Lei n.º 14.230/2021 tem por inequívoco objetivo reposicionar a ação de improbidade administrativa, afastando-a do microsistema de tutela dos interesses transindividuais e inserindo-a no campo do ‘direito sancionador’.⁹⁶

⁹³ Marçal Justen Filho, no seu livro *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comentada e Comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*, advertiu que, embora conste o dia 25 de outubro de 2021, data do sancionamento, a publicação ocorreu apenas no dia seguinte, 26 de outubro de 2021.

⁹⁴ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. viii.

⁹⁵ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. ix.

⁹⁶ YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Reposicionamento da ação de improbidade administrativa*. Consultor Jurídico, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade>. Acesso em: 30 jan. 2025.

De modo igual, Márcio Macedo Conrado pontua a importância das alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, principalmente no sentido de corrigir os excessos que corriqueiramente são cometidos:

O direcionamento posto, sobretudo a partir das recentes alterações implementadas pela Lei n.º 14.230/21, é reflexo da necessidade de se corrigir excessos que eram cometidos pelos controladores e julgadores. Excessos que comprometiam as finalidades administrativas precípua de se gerar o bem comum, especialmente por conta da insegurança jurídica imposta. As alterações contemplam, temperadamente, disposições que viabilizam uma atuação administrativa mais dinâmica, inovadora e capaz de atender às inúmeras demandas sociais, que, por sua vez, no mundo atual, são cada vez mais diversas e impossíveis de serem totalmente disciplinadas.⁹⁷

Assim, com base no contexto fático extraído, faz-se necessário analisar as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021 na Lei n.º 8.429/1992, considerando a necessidade de aplicar funcionalidade à norma dentro da realidade jurídica.

2.2. Alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021

Apesar da importância da instrumentalização da norma original no combate à improbidade administrativa, a carência em sua sistematização prejudicou, em grande escala, o seu funcionamento fluído, considerando a existência de lacunas que impulsionaram as diversas interpretações dos dispositivos, ocasionando prejuízos à efetividade plena.

Nesse sentido, Rubens Alexandre Elias Calixto relata que as:

Lacunas dificultam a tarefa do intérprete, que se vê na contingência de supri-las pelos métodos legais de integração (analogia, princípios gerais e costumes), nem sempre convergentes para um entendimento comum. O mesmo ocorre com defeitos de redação, na medida em que o hermeneuta também será obrigado, para conferir inteligibilidade ao texto legal, fazer uso dos diversos critérios de interpretação (gramatical, lógico, teleológico etc), o que pode dar margem a entendimentos os mais díspares sobre os pontos obscuros.⁹⁸

A título ilustrativo, Marçal Justen Filho problematiza a quantidade significativa de ajuizamento das ações por improbidade administrativa, considerando o comportamento usual de instauração do processo sem a especificação, no mínimo, dos fatos determinados.

Tornou-se usual o pedido de condenação com fundamento indiscriminado dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Isso conduzia à eternização dos

⁹⁷ CONRADO, Márcio Macedo. *O consequencialismo no direito sancionador como instrumento de proteção ao gestor público e inovação no setor público à luz da LINDB*. 2023. 165 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023, p. 64.

⁹⁸ CALIXTO, Rubens Alexandre Elias. *Ação por improbidade administrativa: críticas e proposições*. 2010. 277 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 69.

litígios, usualmente envolvendo disputas políticas (mais do que jurídicas). Essa situação propiciou a proliferação de julgamentos em primeiro grau sem a produção de prova, fundados em presunções de diversa ordem. Em um cenário inicial, tratava-se de alteração do ônus da prova, atribuindo ao réu o ônus da prova de sua inocência. Depois, eliminou-se inclusive a faculdade de o réu produzir prova quanto à improcedência da acusação.⁹⁹

Nesse sentido, considerando as falhas verificadas no tocante à estrutura formal e estrutural da Lei n.º 8.429/1992, apresenta-se, neste momento, as principais alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, sem a finalidade, no entanto, de esgotar todas as temáticas, considerando o escopo da presente monografia.

Em primeiro lugar, é importante destacar que a CRFB/88, de modo inédito na história das constituições brasileiras, inovou em matéria de interesse da Administração Pública, codificando princípios e preceitos básicos referentes à coordenação da coisa pública.¹⁰⁰

Nesse sentido, José Cretella Júnior pontua que:

Pela primeira vez na história do Direito Constitucional positivo brasileiro vamos encontrar, na Lei Magna, a expressão Administração Pública, no Capítulo VII, cujo título é precisamente este: Administração Pública.¹⁰¹

Dentro dessa perspectiva, considerando a necessidade de fiscalização das atividades exercidas na seara administrativa, exigiu-se do Estado uma atuação eficiente no tocante à relação entre a Administração Pública com o particular/administrado.

Nesse viés, há corrente doutrinária que defende uma possível aproximação do direito administrativo com o ramo do direito penal¹⁰², denominando-se, assim, o Direito Administrativo Sancionador (DAS), considerando a necessidade de atuação do poder punitivo estatal.

Essa referida relação se estabeleceu em razão da imposição de sanções como consequência para inibir a prática de atos ilícitos, permitindo-se o exercício estatal do *ius puniendi* (direito de punir), com o fim de assegurar a conformidade da atuação dos agentes, garantindo a probidade e combatendo à corrupção.

⁹⁹ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. vii.

¹⁰⁰ LOBO, Hilton Campanhole; CAMPANHOLE, Adriano. *Constituições do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000; BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil (1946, 1967, 1969, 1988): quadro comparativo*. Brasília: Senado Federal, 1996.

¹⁰¹ A ADMINISTRAÇÃO pública. In: VÁRIOS AUTORES. *A Constituição Brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 94.

¹⁰² Nesse sentido: OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 87.

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho entende que há “uma proximidade intensa quanto à natureza, às peculiaridades e ao regime do Direito Penal e do sancionamento à improbidade.”¹⁰³

No entanto, em corrente diversa, apesar do reconhecimento da aplicação no exercício do *ius puniendi* em ambas esferas do direito, defende-se que os sistemas sancionatórios “não guardam similitude de lógica operativa.”¹⁰⁴

Após breve síntese, o DAS é compreendido em razão do poder conferido ao Estado em punir ações contrárias ao interesse público. Na dicção de Luís Mauro Lindenmeyer Eche, trata-se de:

Expressão do efetivo poder punitivo do Estado, no âmbito do Direito Administrativo, direcionada à responsabilização do servidor público em sentido amplo e/ou do particular, em órbita não penal, que tenha atentado contra o interesse coletivo, os princípios da administração pública e/ou a moralidade administrativa.¹⁰⁵

O interesse público, por sua vez, nas palavras de Pimenta Oliveira e Musetti Grotti, é:

Um conceito recepcionado na Constituição. Isto se faz no capítulo próprio dos Direitos e Garantias Fundamentais (artigo 19, inciso I), no capítulo dedicado à Administração Pública, em seu significado funcional (artigo 37, inciso LX, na disciplina das leis (artigo 66, parágrafo 1º), na atividade de gestão da função pública na Magistratura (artigo 93, inciso VIII e artigo 95, inciso II) e no Ministério Público (artigo 128, parágrafo 5º, inciso I, alínea b), e na distinção do campo da legalidade (tal como cristalizado na própria Constituição) do preceituado como próprio ao interesse público, em seu ADCT (artigo 51 ADCT). Esta presença constitucional significa que aos intérpretes não é dado ignorar ou reduzir sua relevância no sistema jurídico, devendo cumprir a função de demonstrar as suas projeções normativas no processo de concretização constitucional.¹⁰⁶

Nesse sentido, de acordo com o estudo realizado por Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo, o DAS deve ser interpretado como o:

Sub-ramo do Direito Administrativo e consiste na "expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado."¹⁰⁷

¹⁰³ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 20.

¹⁰⁴ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROSSI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n.º 120, p. 83–126, mar./abr. 2020, p. 90.

¹⁰⁵ ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O direito administrativo sancionador e a falta de simetria com o direito penal. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luiseche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal>. Acesso em: 23 fev. 2025.

¹⁰⁶ OLIVEIRA; GROSSI, *Direito administrativo sancionador brasileiro*, p. 90.

¹⁰⁷ GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. *Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n. 2, p. 468, mai./ago. 2021.

O DAS, com o passar do tempo, passou a deter alçada em todos os setores em que a Administração Pública exerça sua prerrogativa punitiva. Nesse viés, as alterações introduzidas pela LIA estabeleceram a aplicação concreta do DAS no sistema da improbidade administrativa, garantindo-se o seu devido rigor procedimental.

Isso porque, o art. 1º, § 4º, incluído pela Lei n.º 14.230/2021, positivou uma conexão indissociável entre o DAS com a improbidade administrativa, determinando que: “Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.”¹⁰⁸

Nessa perspectiva, a arguição de conduta ímproba, precisa, antes de tudo, ser antecedida por um exame precedente dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, quais sejam: devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIII, LIV e LV, CRFB/88), da legalidade, sob o molde da tipicidade, (arts. 5º, II e XXXIX, e 37, *caput*, da CRFB/88); da culpabilidade e da pessoalidade da pena (art. 5º, XLV, da CRFB/88); da individualização da sanção (art. 5º, XLVI, da CRFB/88); da razoabilidade e proporcionalidade da pena (arts. 1º e 5º, LIV, da CRFB/88)¹⁰⁹ e etc.

Sob essa lógica, considerando tratar de tema inerente ao DAS, a interpretação quanto a natureza do ato ímprobo é uma consequência irrestrita daquilo que se compreende desse ramo do direito.

Em segundo lugar, outra importante alteração foi a temática quanto a flexibilização da independência de instâncias, brevemente introduzida no Capítulo 1 e aprofundada no Capítulo 3 desta monografia, no qual constitui um instrumento essencial que garante a imparcialidade dos processos de tomada de decisão.

Sob essa perspectiva, as alterações introduzidas pela LIA, deram nova particularidade ao princípio da independência de instâncias, de modo que o art. 21, § 4º, da Lei n.º 14.230/2021, passou a conter a seguinte redação:

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 artigo 386 do Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).¹¹⁰

¹⁰⁸ BRASIL. *Lei n.º 14.230/2021*, art. 1º, § 4º.

¹⁰⁹ BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, ed. esp.: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.

¹¹⁰ BRASIL. *Lei n.º 14.230/2021*, art. 21, § 4º.

Na leitura do Parecer Preliminar de Plenário ao PL n.º 10.887/2018, explicou o Deputado Federal Carlos Zarattini que a inclusão dos parágrafos do referido artigo trouxe como objetivo evitar o *bis in idem*, preservando a coerência da jurisdição.

Os parágrafos do artigo 21 foram acrescentados para evitar o *bis in idem* e para preservar a coerência da jurisdição, ou seja, garantir a segurança jurídica. Ainda que se tratem de matérias diferentes, decisões em outras esferas da jurisdição influirão na decisão de improbidade administrativa em benefício do réu.¹¹¹

Marçal Justen Filho, analisando a reforma da LIA, especificamente quanto ao art. 21, §§ 3º e 4º, ensina que:

A multiplicidade de órbitas sancionatórias cria a possibilidade de que condutas questionadas por meio da ação de improbidade sejam objeto de julgamento por diferentes autoridades judiciais, em diferentes instâncias. A absolvição do acusado em qualquer dessas instâncias não pode ser ignorada no julgamento da ação de improbidade.¹¹²

Portanto, conforme será pormenorizado no Capítulo 3, a referida inclusão constitui um marco para o direito administrativo, propiciando uma possível comunicação entre as esferas do direito, evitando a proliferação de ações que tratem sobre os mesmos atos e protegendo, especialmente, os direitos constitucionais do particular/administrado.

Em terceiro lugar, no tocante a responsabilização dos particulares por atos ímprobos, a legislação original, no seu art. 3º, caput, determinava que “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.”¹¹³

Na breve leitura da referida disposição, nota-se que os particulares, em sentido amplo, que induza, concorra e/ou se beneficie, sob qualquer forma, em práticas ímprobos, estarão sujeitos às penalidades elencadas na norma.

Com as alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021, o art. 3º, *caput*, passou a conter a seguinte previsão: “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.”¹¹⁴

¹¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados, *Parecer Preliminar n.º 2 ao PL n.º 10.887/2018*.

¹¹² JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 239.

¹¹³ BRASIL. *Lei n.º 8.429/1992*, art. 3.

¹¹⁴ BRASIL. *Lei n.º 14.230/2021*, art. 3.

A nova redação elimina as distorções no texto original quanto a punição dos particulares independentemente da prática de qualquer conduta minimamente reprovável¹¹⁵, excluindo-se a previsão de sanção por mero beneficiamento do particular.

Marçal Justen Filho explica que a disposição refere-se a duas hipóteses de coautoria, vislumbradas nos verbos *induzir* e *concorrer*, existindo uma espécie de participação do terceiro para que seja aperfeiçoado a conduta ímproba.¹¹⁶

Quanto a conduta de *induzir*, ensina que:

Induzir o agente público à prática da improbidade consiste numa ação promovida por um terceiro, que não ostenta a condição de agente público, orientada a incentivar a prática da improbidade pelo agente público. A indução compreende a criação de incentivos, materiais ou não, que desencadeiem a conduta improbidade.

A fórmula verbal compreende uma pluralidade de alternativas de natureza diversa, que abrangem toda e qualquer conduta de um terceiro que conduza um agente público à prática de improbidade. Isso inclui promessas quanto a eventos futuros e incertos, desde que dotadas de um mínimo de verossimilhança, a ser avaliada em vista das circunstâncias do caso concreto. A indução à prática de conduta ímproba não compreende qualquer atuação material do terceiro relativamente à consumação do ilícito.¹¹⁷

Já a conduta de *concorrer*:

Consiste numa ação promovida por um terceiro, que não ostenta a condição de agente público, orientada a produzir materialmente a conduta ímproba. Configura-se a conduta de concorrer nos casos em que o terceiro fornece os elementos necessários ou úteis para consumação da improbidade.¹¹⁸

No entanto, apesar dos verbos serem, de algum modo, distintos, na prática tal diferenciação apresenta relevância apenas sob o viés da dosimetria do sancionamento.

Desse modo, a tipificação da coautoria estará consumada quando verificada a prática ímproba pelo agente público. Por outro lado, a mera tentativa por parte do terceiro pode caracterizar uma ilicitude autônoma, não sendo suficiente, portanto, para ensejar sua responsabilização pela LIA.¹¹⁹

Por último, em continuidade sobre as alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021, é importante pincelar o teor do art. 12, § 1º, do diploma legal em comento, que consagrou uma possível solução quanto à matéria da perda da função do cargo público, passando a conter a seguinte disposição:

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

¹¹⁵ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 49.

¹¹⁶ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 51.

¹¹⁷ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 51.

¹¹⁸ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 51 e 52.

¹¹⁹ LACERDA, *A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades*, p. 89.

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.¹²⁰

Em sua redação original, não houve uma preocupação inicial em salientar quanto ao vínculo funcional que deveria ser desfeito entre a Administração Pública com o agente ímprobo.

Nesse viés, de acordo os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

O § 1º do art. 12 consagrou uma solução específica relativamente à questão da perda da função pública. Determinou que, em princípio, a referida sanção alcançará apenas o vínculo que o sujeito detinha à época em que a infração foi cometida. Portanto e se tiver ocorrido investidura do infrator em outra função (inclusive mandato), a condenação por improbidade não poderá contemplar a sua perda.¹²¹

No entanto, Marçal Justen Filho faz uma ressalva quanto a aplicação da norma, considerando que, em caso pela qual a condenação se basear nos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, matéria disciplinada no art. 9º, do diploma legal, o magistrado poderá, facultativamente e em caráter excepcional, decretar a perda de outras funções públicas. Nesse sentido:

Essa solução será admitida em cunho excepcional, fundando-se especialmente na gravidade da infração. Essa gravidade será avaliada tomando em vista os critérios do art. 17-A, mas poderá refletir a dimensão econômica da infração, a reprovabilidade da conduta do sujeito e outras circunstâncias que evidenciam a incompatibilidade para o exercício de outras funções públicas.¹²²

A título ilustrativo, de acordo com os dados disponibilizados pelo STJ¹²³, a imposição da perda da função pública, esteve presente em cerca de 25,4% da totalidade de condenações analisadas, proporção relativamente significativa.

Quanto ao aludido dispositivo, antes da inserção art. 12, § 1º, pela Lei n.º 14.230/2021, existiam duas posições doutrinárias acerca do tema: a primeira corrente defende que a perda da função deve ocorrer no momento em que o ilícito é praticado; já a segunda, no momento do trânsito em julgado da ação de improbidade.¹²⁴

¹²⁰ BRASIL. *Lei n.º 14.230/2021*, art. 12, § 1º.

¹²¹ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 146.

¹²² JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 147.

¹²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Lei de Improbidade Administrativa: a jurisprudência sobre a perda da função pública*. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/02052021-Lei-de-Improbidade-Administrativa-a-a-jurisprudencia-sobre-a-perda-da-funcao-publica.aspx>. Acesso em: 25 fev. 2025.

¹²⁴ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FRAVRETO, Rogério. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2010, p. 181.

No entanto, em 27.12.2022, houve a suspensão da eficácia do art. 12, § 1º, da LIA, pendente de confirmação pelo órgão plenário da Corte Suprema. Assim, até a deliberação definitiva do órgão plenário do STF acerca do tema, o entendimento que vigora é a perda da função pública com o trânsito em julgado da ação de improbidade.

3. A FLEXIBILIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS COM A NOVA LEI DE IMPROBIDADE

À proporção em que o ordenamento jurídico brasileiro progrediu, verificou-se que, na realidade, a incomunicabilidade absoluta entre as instâncias abriu portas para a proliferação de decisões conflitantes, fragmentando-se a essência do regime sancionador.

Em que pese o reconhecimento da importância da autonomia das esferas do Poder Público de atuarem dentro de suas competências, é necessário assentir que as instâncias não devem estar absolutamente separadas entre si, considerando que, de alguma forma, se inter-relacionam.¹²⁵

Dentro dessa perspectiva, com o intuito de flexibilizar o princípio da independência entre as instâncias, adveio o art. 21, § 4º, da LIA, adquirindo uma nova particularidade, especialmente no tocante à absolvição, independentemente das causas elencadas no art. 386 do CPP.

Nesse viés, conforme será analisado, os tribunais superiores brasileiros passaram a construir o entendimento no sentido de dar coerência entre as decisões sancionatórias, relativamente quanto à análise do mesmo fato sendo apurado e processado em diversas searas.

3.1. Alterações na responsabilização de agentes públicos

O direito administrativo, em desenvolvimento contínuo, propôs alterações em seu diploma normativo sancionador, incorporando noções democráticas, buscando a horizontalidade entre a relação da Administração Pública com o particular/administrado.

Ilustrações dessa evolução incluem as alterações promovidas pela Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018¹²⁶, que modificou o Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei

¹²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Série IDP – Manual Didático de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

¹²⁶ BRASIL. Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), e as mais recentes mudanças introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, na Lei n.º 8.429/1992.

Quanto ao interesse neste trabalho, uma das principais modificações foi a exigência obrigatória do *dolo específico*¹²⁷ para a caracterização da improbidade administrativa, restringindo, assim, a aplicação apenas ao particular/administrado desonesto, e não aquele inexperiente.

Nos termos da norma, “considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11”, não sendo suficiente “a voluntariedade do agente”.¹²⁸ No mesmo sentido, o art. 1, § 3º, da norma legal, considera que o “mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.”¹²⁹

A referida delimitação do dolo específico tornou-se relevante, uma vez que, agora, é necessário tanto a demonstração da prática que ocasionou o ato ilícito, como a intenção específica de causar aquele determinado prejuízo.

Portanto, com o intuito de liquidar os excessos punitivos, sem negligenciar a própria manutenção repressiva estatal, as disposições providas pela Lei n.º 14.230/2021 propõe o balanceamento assentado entre o regime sancionatório com a segurança jurídica dos agentes públicos, gerando a potencialização da eficiência administrativa, paralisada, em larga escala, pelo direito administrativo do medo.¹³⁰

3.2. A influência da nova lei sobre a independência entre as esferas administrativa e penal

Uma independência absoluta entre o direito penal e o direito administrativo sancionador revela, na realidade, uma ambiguidade metodológica, permitindo uma fragilização da segurança jurídica. Nessa ótica, Helena Lobo da Costa ensina que:

Em nossa doutrina e, especialmente, em nossa jurisprudência prevalece ainda o paradigma de ‘independência entre as instâncias’, que além de não apresentar fundamentação científica convincente, gera diversos resultados paradoxais. Além disso, constrói um modelo que pouco se coaduna com a

¹²⁷ O dolo específico se caracteriza como conduta praticada com “o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.” (BRASIL. *Lei n.º 14.230/2021*, art. 11, § 1º).

¹²⁸ BRASIL. *Lei n.º 14.230/2021*, art. 1º, § 2º.

¹²⁹ BRASIL. *Lei n.º 14.230/2021*, art. 1º, § 3º.

¹³⁰ De acordo com Rodrigo Valgas dos Santos, por *Direito Administrativo do Medo*: “queremos significar: a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público.” (SANTOS, Rodrigo Valga dos. *Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 333).

ideia de unidade da ordem jurídica, como um sistema jurídico estruturado e dotado de racionalidade interna. O ordenamento jurídico não pode ser tido como um conjunto desconexo de normas jurídicas, submetidas somente ao princípio da hierarquia. (...) Portanto, a ideia de independência entre as instâncias apresenta diversas inconsistências, não podendo ser abraçada como dogma inquestionável, bem ao contrário.¹³¹

Antes da previsão contida no art. 21, § 4º, da LIA, o ordenamento jurídico concebia o entendimento no sentido de que apenas a sentença penal que caracteriza-se às hipóteses de *inexistência material* ou *ausência de autoria*, poderia fazer coisa julgada na esfera cível. Isto é, as demais causas de absolvição criminal não resultava, necessariamente, em absolvição cível.

O fundamento normativo para que houvesse a incomunicabilidade dos efeitos da absolvição penal para as demais instâncias, é analisado, em bases restritas, pela conjugação do teor do art. 935 do CC¹³² com os arts. 65 e 66 do CPC¹³³ e art. 126, da Lei n.º 8.112/1990¹³⁴, limitados, em regra, às hipóteses de absolvição por *inexistência material* ou *ausência de autoria*.

Na conjuntura atual, com a inclusão da aludida previsão, instituiu uma ampla comunicação dos efeitos da absolvição penal à ação por improbidade administrativa, de modo que quaisquer das hipóteses elencadas no art. 386 do Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (CPP)¹³⁵ passaram a obstar o trâmite da ação que discute os mesmos fatos.

A nova faceta concebida ao princípio da independência entre as instâncias permite que, havendo absolvição criminal, independentemente da causa, haverá influência direta com o julgamento da ação por improbidade administrativa, desde que preenchido 2 (dois) requisitos essenciais: (i) a ação discuta os mesmos fatos; e (ii) existência de decisão colegiada confirmada pelo tribunal.

Nesse viés, buscando aproximar o direito administrativo sancionador com os institutos consagrados do direito penal, o legislador definiu que os tribunais, ao analisar elementos que caracterizam a absolvição penal, deverão, em regra, também absolver na esfera administrativa, considerando que ambos estão intrinsecamente interligados.

¹³¹ LOBO DA COSTA, Helena. *Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador*. 2013, p. 119 e 222.

¹³² BRASIL. *Código Civil*, Lei n.º 10.406/2002, art. 935.

¹³³ BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Arts. 65 e 66. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

¹³⁴ BRASIL. *Lei n.º 8.112/1990*, Art. 126.

¹³⁵ BRASIL. *Código de Processo Penal*, Decreto-Lei n.º 3.689/1941, art. 386.

Sob essa perspectiva, conforme salientado por Caroline Maria Vieira¹³⁶, a aludida previsão estabeleceu o pressuposto processual extrínseco para fins de responsabilização por ato que figure improbidade administrativa. Com efeito, verificada situação irregular, o magistrado deverá, de ofício, a qualquer tempo ou em qualquer grau de jurisdição, impor a extinção do feito sem resolução de mérito.

No entanto, em que pese a importância da referida disposição trazida pela LIA, em 27.12.2022, por intermédio de decisão cautelar proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 7.236/DF, houve a suspensão da eficácia do art. 21, § 4º, da LIA, ainda pendente de confirmação pelo órgão plenário da Corte Suprema.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), parte requerente na ação do controle constitucional em comento, defende a inconstitucionalidade do art. 21, § 4º, da LIA, à luz do que dispõe o art. 37, § 4º da CRFB/88. Em suas razões, sustenta que o alargamento das hipóteses de interferência das decisões proferidas no âmbito criminal, ocasionaria uma deficiência na proteção da probidade administrativa e do patrimônio público.

Diante da relevância da matéria constitucional suscitada, mormente no que se refere a ordem social e a segurança jurídica, o Ministro Alexandre de Moraes, relator, adotou o rito do art. 12, da Lei n.º 9.868/99¹³⁷, solicitando informações do Congresso Nacional, da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público da República.

Em atenção à solicitação, a Advocacia-Geral da União destacou a ausência de dano ao interesse público e aos princípios constitucionais na matéria levada para análise da Corte Suprema.

Na mesma linha, o Congresso Nacional — Câmara dos Deputados e Senado Federal —, apresentou sua manifestação no sentido de que seja julgado improcedente os pedidos delineados, declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, à luz da discricionariedade legislativa reservada aos legisladores e a observância do devido rito procedimental para a instauração da LIA.

Por outro lado, o Ministério Público Federal defende que a relativização da independência e autonomia das instâncias administrativa e penal, para além das possibilidades já consolidadas no âmbito doutrinário e jurisprudencial (*inexistência material* ou *ausência de*

¹³⁶ LACERDA, *A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades*, p. 101.

¹³⁷ BRASIL. *Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Disciplina a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

autoria), ocasionaria uma ampliação indevida dos reflexos penais no campo direito administrativo sancionador.

Ato contínuo, o Ministro Alexandre de Moraes, em sede da análise da medida cautelar, reconhece que a jurisprudência da Corte tem avançado em direção à consolidação de uma “independência mitigada”. No entanto, ressalta que "a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias", medida que designaria, "ao menos em sede de cognição sumária, a necessidade do provimento cautelar".¹³⁸

Com efeito, até a deliberação definitiva do órgão plenário do STF acerca da temática, o entendimento que vigora é no sentido de que as sentenças civis e penais que concluírem com base na *inexistência material* ou *ausência de autoria*, haverá comunicação com a seara administrativa, no que tange à esfera da improbidade, conforme dispõe o art. 21, § 3º, da LIA, não atingido pela medida cautelar deferida.

Consigna-se que, em 29.3.2025, a presente ação foi incluída na pauta de julgamento do STF, com sessão designada para o dia 24 de abril do respectivo ano. Na ocasião, o Ministro Edson Fachin solicitou vista antecipada dos autos, interrompendo temporariamente o andamento do julgamento. Contudo, o Ministro Gilmar Mendes já havia proferido voto, divergindo parcialmente da posição assumida pelo Ministro Alexandre de Moraes. Em seu voto, reconheceu a admissibilidade da ação direta e julgou-a parcialmente procedente. Quanto ao § 4º do art. 21 da Lei n.º 8.429/1992, objeto do presente estudo, com a redação conferida pela Lei n.º 14.230/2021, propôs interpretação conforme à CRFB/88, de modo a afastar de seu campo de aplicação a hipótese absolutória prevista no art. 386, inciso III, do CPP ("não constituir o fato infração penal").¹³⁹

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.236/DF – Distrito Federal*. Relator: Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática. Divulgada em: 9 jan. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.

¹³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.236/DF – Distrito Federal*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento iniciado em 24 abr. 2025, com votos já proferidos pelos Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. Julgamento suspenso por pedido de vista do Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 30 abr. 2025.

3.3. Reflexos das mudanças: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça

A relativização da independência entre as instâncias tem sido objeto de veemente debate na jurisprudência brasileira há muitos anos, sendo materializado, no âmbito administrativo, por intermédio da inserção do art. 21, § 4º, da LIA.

Não obstante, há uma considerável unanimidade que reconhece que os efeitos da decisão judicial, no âmbito penal, que constata a *inexistência material* ou *ausência de autoria*, impede a rediscussão dos mesmos fatos, seja na jurisdição cível ou na esfera disciplinar, considerando o procedimento rígido aplicado naquele campo.¹⁴⁰ No entanto, com base na proposta de flexibilização promovida pela nova lei, discute-se uma ampliação das hipóteses de interferências no campo do direito administrativo sancionador.

Posto isso, com base essencialmente nos princípios constitucionais do *bis in idem* e da segurança jurídica, o STF e o STJ têm estabelecido precedentes os quais vêm consolidando uma concepção de *independência mitigada*.¹⁴¹

Nesse viés, na oportunidade do julgamento da Reclamação Constitucional (Rcl) n.º 41.557/SP, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em que se discutiu acerca da (i)legitimidade de instauração de Ação Civil Pública, com base em acervo fático-probatório de processo penal trancado por *ilicitude de provas* e demonstração de *ausência de autoria*, a Suprema Corte adotou a noção de independência mitigada entre a esfera penal e administrativa, com base, principalmente, nos princípios constitucionais da proporcionalidade, da subsidiariedade e da necessidade, regentes do sistema penal.

De acordo com essa concepção, o mesmo contexto fático-probatório que embasou uma decisão definitiva no âmbito penal, fixando a *inexistência do fato* ou de *ausência de autoria*, não poderá possibilitar a instauração de processo na seara do direito administrativo sancionador.

Em outras palavras, os atos ilícitos não podem resultar em uma espécie de duplo sancionamento, devendo observância ao princípio do *bis in idem*, considerando abordar o mesmo acervo fático.

Sob essa perspectiva, nos termos do voto-condutor proferido pelo Ministro Gilmar Mendes:

O subsistema do direito penal comina, de modo geral, sanções mais graves do que o direito administrativo sancionador. Isso significa que mesmo que se

¹⁴⁰ PACELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 672–673.

¹⁴¹ LACERDA, *A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades*, p. 101.

venha a aplicar princípios penais no âmbito do direito administrativo sancionador — premissa com a qual estamos totalmente de acordo, o escrutínio do processo penal será sempre mais rigoroso. A consequência disso é que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito penal não pode ser revista no âmbito do subsistema do direito administrativo sancionador. Todavia, a construção reversa da equação não é verdadeira, já que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito administrativo sancionador pode e deve ser revista pelo subsistema do direito penal — este é ponto da independência mitigada.¹⁴²

Na mesma lógica decisória, a Rcl n.º 46.343/PR, proposta em razão do ajuizamento de ações de improbidade administrativa baseadas em idênticos acontecimentos nos quais foram tratados no Inquérito n.º 3.994/DF, examinado pela Segunda Turma da Corte, concluiu pela rejeição da pretensão acusatória em razão da *ausência de justa causa* para a ação penal¹⁴³.

Nas razões para a procedência da ação constitucional em comento, foi observado o comportamento usual do Estado-acusador na instauração de ação por improbidade administrativa fundada em alegações que já foram devidamente analisadas e refutadas pelo juízo criminal. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes:

Nos casos em que a decisão criminal atinge os alicerces da narrativa deduzida pelo Ministério Público, surgem algumas indagações. Seria possível a reprodução, *ipsis litteris*, dessa mesma pretensão acusatória em uma ação de improbidade administrativa? Poderia o Parquet, copiando e colando argumentos utilizados na denúncia e utilizando-se do mesmo acervo probatório, renovar a pretensão que foi considerada infundada ou temerária pelo Juízo criminal?

A resposta, a meu ver, é desenganadamente negativa. Caso a decisão penal tenha repellido a essência da pretensão formulada pelo Ministério Público, fulminando os alicerces da narrativa que deu causa à acusação, a absolvição criminal deve necessariamente repercutir na jurisdição cível. É o que ocorre, por exemplo, quando o Poder Judiciário reconhece a manifesta fragilidade

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 41.557/SP – São Paulo*. Relator: Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma. Julgado em: 15 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345865921&ext=.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2025.

¹⁴³ “Como se observa, trata-se de mais do que mera rejeição da denúncia lastreada no benefício da dúvida, mas do estabelecimento de um juízo colegiado definitivo do STF quanto à inexistência de justa causa (autoria e materialidade) para imputação aos reclamantes de conduta típica a partir dos elementos de prova indicados. Isto significa que esta Suprema Corte verificou não ser possível extrair uma hipótese acusatória plausível quanto à autoria a partir dos fatos coligidos na investigação. [...] Assim, verifico, em juízo cautelar, a identidade entre sujeito, conjunto fático-probatório e sanções de natureza punitiva entre o INQ 3.994/DF e as ações de improbidade descritas, e reconheço o *fumus boni juris* necessário para deferir a liminar pleiteada pelos reclamantes.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 46.343/PR MC – Paraná*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 20 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1387714/false>. Acesso em: 4 abr. 2025).

Esclarece-se que o processo tramita em segredo de justiça, no entanto, o acesso da decisão foi possível devido o documento ter sido juntado, pelos advogados dos reclamantes nos autos de processo público em trâmite perante o Superior Tribunal de Justiça (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n.º 1.913.132/PR – Paraná*. fls. 505/525 do e-STJ).

do raciocínio desenvolvido na denúncia ou, no limite, identifica a prática de abuso de poder no exercício da ação penal.¹⁴⁴

Logo, reconhecida que a pretensão acusatória é manifestamente inadequada à persecução estatal, não convém permitir espaço para discussão do mesmo contexto fático em sede do direito administrativo sancionador. Afinal de contas:

Em casos tais, em homenagem à coerência do sistema de Justiça, deve-se averiguar a real extensão das conclusões alcançadas na instância penal, principalmente pela perspectiva da intensidade e profundidade da cognição judicial. Importa elucidar, fundamentalmente, se a solução encontrada pelo Poder Judiciário abala os alicerces da tese construída pelo Estado-acusador, hipótese em que a decisão judicial repercutirá nas demais instâncias punitivas.¹⁴⁵

O STJ, em ponto de vista homogêneo, em sede do *Habeas Corpus* (HC) n.º 77.228/RS, já se discutia um possível temperamento na concepção de uma absoluta independência entre as esferas. Naquela oportunidade, foi destacado que a autonomia não deve constituir-se em um dogma, sob o risco de “engessar o intérprete e aplicador da lei, afastando-o da verdade real almejada, porquanto não são poucas as situações em que os fatos permeiam todos os ramos do direito.”¹⁴⁶

Dessarte, sendo retirado algum dos pilares para configuração concreta do delito, deverá, por consequência, gerar efeitos diretos entre as demais esferas.

Sob o mesmo ângulo, foi impetrado o HC n.º 88.370/RS, em 2007, em que se discutiu a (in)validade da instauração de persecução criminal após o reconhecimento, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, da inexistência de irregularidades nas contas do gestor público e da análise pormenorizada da operação.

Naquela ocasião, há 18 (dezoito) anos atrás, discutia-se a flexibilização do princípio da independência, uma vez que, de fato, apenas o reconhecimento da aprovação de contas submetidas ao Tribunal de Contas não obsta a persecução penal promovida pelo *Parquet*, no entanto, deve-se, para além disso, observar se foi preenchido outro requisito: a análise da operação.

No caso em específico, não só houve a aprovação das contas, como também ocorreu uma investigação rigorosa da operação de compra de combustíveis, afastando-se,

¹⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 46.343/PR MC – Paraná*.

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 46.343/PR MC – Paraná*

¹⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n.º 77.228/RS - Rio Grande do Sul*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3623276&num_registro=200700347116&data=20080207&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 2 mar. 2025.

indubitavelmente, eventual irregularidade. Nesse sentido, a ordem foi concedida para determinar o trancamento da ação penal.

No mesmo diapasão, a Corte Superior assentou que "a autonomia das esferas há que ceder espaço à coerência que deve existir entre as decisões sancionatórias", entendendo que “não há como ser mantida a incoerência de se ter o mesmo fato por não provado na esfera criminal e por provado na esfera administrativa”.¹⁴⁷

Outro aspecto a destacar é a particularidade adotada pela 5ª Turma do STJ, ocasião em que abordou a *ausência de dolo* e de *obtenção de vantagem indevida* na questão levada à análise, resultando no trancamento do processo criminal em razão da absolvição na ação de improbidade administrativa. Naquele momento, o Ministro Ribeiro Dantas, destacou que:

Apesar de, pela letra da lei, o contrário não justificar o encerramento da ação penal, inevitável concluir que a absolvição na ação de improbidade administrativa, na hipótese dos autos, em virtude da ausência de dolo e da ausência de obtenção de vantagem indevida, esvazia a justa causa para manutenção da ação penal. De fato, não se verifica mais a plausibilidade do direito de punir, uma vez que a conduta típica, primeiro elemento do conceito analítico de crime, depende do dolo para se configurar, e este foi categoricamente afastado pela instância cível.¹⁴⁸

Com efeito, no caso em comento, considerando que a instância cível demonstrou a inexistência de comportamento dos particulares de modo a induzir ou concorrer dolosamente para a ocorrência de ato que infringe os princípios da Administração Pública, não se pode afirmar que a mesma conduta possa ser tutelada na instância penal.

Em janeiro de 2023, após suspensão dos efeitos, por ora, do art. 21, § 4º, da LIA no âmbito da ADI n.º 7.236/DF, o Ministro Gilmar Mendes, relator da Rcl n.º 57.215/PR, pontuou que as discussões ligadas à “existência de dolo, de causa de prescrição e, também, quanto à suspensão da eficácia do § 4º, do art. 21, da LIA, não atingem a vedação constitucional do *ne bis in idem*”.¹⁴⁹ Por isso, nas palavras do relator:

Na perspectiva de ampliar o espectro de garantias, desde que a instância penal tenha exaurido, por decisão definitiva (sentença ou rejeição da

¹⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Habeas Corpus n.º 601.533/SP – São Paulo*. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma. Julgado em: 21 set. 2021. Publicado em: 1º out. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=136028433®istro_numero=202001899622&peticao_numero=202100110158&publicacao_data=20211001&formato=PDF. Acesso em: 3 mar. 2025.

¹⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Habeas Corpus n.º 173.448/DF – Distrito Federal*. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Publicado em: 13 mar. 2023.

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 57.215/PR MC – Paraná*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 6 jan. 2023. Publicado em: 9 jan. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6532213>. Acesso em: 15 abr. 2025.

denúncia por ausência de justa causa material), incide a regra do *ne bis in idem* em todo espectro sancionatório estatal.¹⁵⁰

Naquela ocasião, a medida liminar foi deferida para determinar a imediata suspensão da ação de improbidade administrativa e dos efeitos dos agravos de instrumento, além da petição de indisponibilidade.

Destaca-se, ainda, que o STJ, em março de 2023, ao julgar o Recurso em *Habeas Corpus* (RHC) n.º 173.448/DF, trancou uma ação penal em virtude da ausência de dolo e vantagem no sede da ação de improbidade administrativa, elementos essencialmente comuns entre as esferas. Na oportunidade, entendeu que “não é possível que o dolo da conduta em si não esteja demonstrado no juízo cível e se revele no juízo penal, porquanto se trata do mesmo fato, na medida em que a ausência do requisito subjetivo provado interfere na caracterização da própria tipicidade do delito”¹⁵¹.

Portanto, com base no cortejo do entendimento jurisprudencial que vem se aperfeiçoando, vislumbra-se que, embora a absolvição cível não seja empecilho para a *persecutio criminis*, é necessário considerar como elementos de persuasão a argumentação nela utilizada.

Ademais, vale a pena recordar que, considerando o caráter repressivo contido na ação de improbidade administrativa, a gravidade da imputação e a seriedade do sancionamento não podem, nem de longe, ser ignoradas. Isso porque a instauração da ação de improbidade, assim como a ação penal, depende do vasto lastro probatório para a verificação da ocorrência do ilícito, bem como o de sua autoria.

Com efeito, conforme previsão contida em múltiplos dispositivos contidos na LIA, a exemplo do art. 17, § 6º, II, da norma legal, é necessário que a peça inaugural esteja devidamente instruída com o conteúdo probatório e a justificação dos indícios quanto a veracidade dos fatos, bem como o dolo.¹⁵²

Em conclusão, a despeito da evolução jurisprudencial acerca do tema, nota-se o caminhar para uma possível comunicação plena entre as instâncias dos efeitos adquiridos pela sentença penal definitiva, que tenha por objeto o mesmo cenário fático, reconhecendo a

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 57.215/PR MC – Paraná*.

¹⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Habeas Corpus 173.448/DF - Distrito Federal*. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Julgado em: 7 mar. 2023. Publicado em: 13 mar. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=180777049®istro_numero=202203607311&peticao_numero=&publicacao_data=20230313&formato=PDF. Acesso em: 5 mar. 2025.

¹⁵² BRASIL. *Lei n.º 14.230/2021*, art. 17, § 6º, II.

improcedência da acusação à ação por improbidade administrativa, evitando, por consequência, a proliferação de decisões contraditórias entre si.

3.4. Jurisprudência do Tribunal Regional Federal

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em sede da Ação Penal n.º 1006459-54.2019.4.01.3400, em trâmite perante ao Juízo da 12ª Vara Federal Criminal de Brasília, absolveu o Guido Mantega, ex-ministro, Leonardo Vilar do Mantega, e o Luciano Galvão Coutinho, ex-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Na ocasião, ambos foram denunciados pelo *Parquet* Federal, atribuindo-lhes os crimes de formação de quadrilha, corrupção, gestão fraudulenta, prevaricação financeira e lavagem de dinheiro em operações financeiras do BNDES, decorrentes da deflagração da chamada Operação *Bullish*, ocorrida entre 2007 a 2011.

Em 16.03.2023, após devida instrução criminal, sobreveio sentença de improcedência da ação penal, com a consequente absolvição dos respectivos réus, por inexistência de prova que ateste a ocorrência do fato, à luz do art. 386, inciso II, do CPP, afastando-se as condutas criminosas imputadas.

No entanto, em que pese o longo escrutínio realizado pela instância penal, o *Parquet* Federal instaurou a Ação Civil de Improbidade Administrativa, sob o n.º 1043560-91.2020.4.01.3400¹⁵³, contra o Guido Mantega, Luciano Galvão Coutinho e o Victor Garcia Sandri, empresário italiano. A referida ação é manifestamente similar com a ação penal em comento, ambas tratando sobre a operação *Bullish*.

Ora, as conclusões alcançadas na sentença absolutória pela instância penal deveriam auxiliar como uma espécie de “espelho” para as Ações Cíveis Públicas instauradas por improbidade administrativa, de modo a inibir o desgaste de análises múltiplas acerca do mesmo contexto fático. Entretanto, a realidade mostra-se distinta.

Nessa ótica, Marçal Justen Filho explica que, embora as instâncias possuam procedimentos distintos, tal fator se revela irrelevante quando as ações estão tratando exatamente sobre a mesma prática supostamente ilícita.¹⁵⁴

¹⁵³ BRASIL. Ministério Público Federal. *Cota Bullish National Beef e Smithfield Núcleo Político*. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/cota_bullish_national-beef_e_smithfield_nucleo_politico. Acesso em: 24 mar. 2025.

¹⁵⁴ JUSTEN FILHO, *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*, p. 239.

Ora, a partir do estudo apresentado, revela minimamente desarrazoado desconsiderar a decisão alcançada na esfera penal no âmbito de outras esferas, notadamente em razão do escrutínio do processo criminal ser mais rigoroso do que no direito administrativo sancionador.

Logo, é necessário reconhecer a relação firmada entre direito penal com o direito administrativo sancionador, considerando a construção dos vetores axiológicos na direção de proteção das garantias individuais em face do *jus puniendi* estatal.

Portanto, em que pese a temática acerca da flexibilização do princípio não tenha campo pacífico, quer na doutrina quer na jurisprudência, os tribunais federais¹⁵⁵ tem caminhando, vagarosamente, para aderência da tese da relativização da independência entre as esferas, de modo que, ainda que as instâncias sejam independentes e autônomas, elas podem, e devem, inter-relacionar.

CONCLUSÃO

A partir da análise empreendida, foi possível constatar uma relevante evolução legislativa, doutrinária e jurisprudencial sobre a responsabilização em múltiplas instâncias por um mesmo fato, caminhando para a discussão aqui proposta: a flexibilização da independência das instâncias.

O modelo tradicional, fundado na separação rígida entre as esferas, embora inicialmente voltado à proteção do interesse público, revelou-se, na prática, um verdadeiro gerador de incoerências decisórias, ocasionando a ineficácia no combate à impunidade. Tal constatação impulsionou uma releitura da autonomia entre instâncias, com especial atenção à

¹⁵⁵ “As instâncias cível e penal são independentes. De todo modo, nada impede o acolhimento dos fundamentos adotados em ação de improbidade administrativa quando aptos a dar solução jurídica aos casos submetidos à seara penal, sobretudo em razão de versarem sobre os mesmos fatos”. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação n.º 0001219-23.2018.4.01.3502/GO - Goiás*. Relator: Des. Ney Bello, Relator para o acórdão: Des. Mônica Sifuentes, 3ª Turma. Julgado em: 01 set. 2020).

"10. Para o recebimento da petição inicial e processamento de ação de improbidade é necessária a existência de elementos de prova que corroborem minimamente as afirmações feitas pelo colaborador premiado. No caso dos autos, os fatos apurados foram objeto de análise em ação penal pelo Superior Tribunal de Justiça, sendo determinado o trancamento da ação penal contra o ex-diretor da empresa agravante ante a ausência de elementos de prova mínimos, considerando que as declarações em sede colaboração premiada que embasa a demanda de improbidade originária contra a agravante, por si só, são insuficientes. Ainda que as instâncias civil, administrativa e criminal sejam independentes e autônomas, pode-se utilizar aspectos da absolvição ou condenação criminal como fundamento para decidir na ação de improbidade administrativa, no intento de reforçar determinadas condutas, seja para confirmar ou afastar o ato ímprobo. 11. Dessa forma, considerando que somente a delação premiada não pode fundar o processamento penal e também na esfera da improbidade administrativa, e que os fatos imputados diretamente ao ora agravante carecem de outras fontes aptas a sustentar tais declarações, não há justificativa para o prosseguimento da ação em desfavor da empresa (...)”. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *AI n.º 5005058-12.2021.4.04.0000/PR - Paraná*. Relator: Des. Rogério Favreto, 3ª Turma. Julgado em: 06 dez. 2022).

necessidade de se evitar a duplicidade punitiva pelos mesmos fatos em diferentes instituições jurídicas.

A partir da análise realizada, verificou-se que, embora o direito administrativo não integre formalmente o direito penal, aproxima-se substancialmente deste ramo, tanto na estrutura processual quanto na severidade das sanções aplicáveis. Tal constatação reforça a necessidade de um tratamento normativo e interpretativo que reconheça essa similitude, sobretudo no tocante à aplicação de garantias constitucionais aos agentes públicos.

As consequências jurídicas e sociais associadas ao ajuizamento de ações por improbidade — incluindo impactos sobre direitos fundamentais, reputação e vida pública dos envolvidos — evidenciam que não se trata de uma simples responsabilização administrativa. A proximidade com o direito penal se manifesta não apenas nos efeitos práticos do processo, mas também na proteção de bens jurídicos idênticos ou equivalentes àqueles tutelados pelas normas penais, revelando uma sobreposição que exige atenção dogmática e legislativa.

Nesse contexto, ganha relevo a orientação normativa adotada pelo legislador ao incluir, de forma expressa, a aplicação das garantias do direito administrativo sancionador à ação de improbidade administrativa (art. 1º, § 4º, da LIA). Tal diretriz, no entanto, não representa uma simples extensão da lógica punitiva, mas sim a adoção de uma perspectiva ampliada de tutela dos direitos fundamentais, reafirmando a centralidade do devido processo legal, da presunção de inocência e do contraditório, princípios constitucionais amplamente reconhecidos.

A inserção do art. 21, § 4º, na LIA, por sua vez, representa um grande esforço legislativo de harmonizar decisões entre as esferas penal e cível, ao reconhecer os efeitos da absolvição criminal sobre a improbidade administrativa.

Tal dispositivo representa não apenas uma inovação normativa, mas também um marco simbólico na busca por coerência decisória dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Ao atribuir efeitos à absolvição criminal no âmbito cível, independentemente do fundamento entre aqueles previstos no art. 386 do CPP, a norma caminha no sentido de consolidar um sistema que preza pela segurança jurídica, pela proteção dos direitos fundamentais e pela racionalização da atuação punitiva do Estado.

Ainda que a atual redação do dispositivo não esteja isenta de críticas — fato que ensejou a sua impugnação mediante instauração da ADI n.º 7.236/DF —, a diretriz adotada reflete uma tendência mais coerente com o Estado Democrático de Direito, sobretudo ao permitir que fundamentos absolutórios penais influenciam diretamente em outras esferas

sancionatórias, incitando debates acerca de novas possibilidades de comunicabilidade e, principalmente, flexibilizando o modelo anterior baseado na separação rígida entre as esferas.

Inclusive, a jurisprudência dos tribunais superiores têm reforçado essa tese. A título elucidativo, na ocasião do julgamento da Rcl n.º 57.215/PR e do RHC n.º 173.448/DF, foi admitida a comunicabilidade entre as instâncias independentemente da eficácia do art. 21, § 4º, da LIA, cuja aplicação já se encontrava suspensa por força da medida cautelar proferida em sede da ADI n.º 7.236/DF.

No julgamento, ainda em andamento — suspenso em razão do pedido de vista formulado pelo Ministro Edson Fachin, da ADI n.º 7.236/DF, está sendo construído o posicionamento no sentido de conferir ao § 4º do art. 21 da Lei n.º 8.429/1992, com a redação conferida pela Lei n.º 14.230/2021, uma interpretação conforme à Constituição Federal, de modo, apenas, a afastar de seu campo de aplicação a hipótese absolutória prevista no art. 386, inciso III, do CPP ("não constituir o fato infração penal").

Em conclusão, ao sentir deste estudo, reforça-se a expectativa de que a Suprema Corte, ao julgar definitivamente a referida ação, não invalide o dispositivo em questão, mas sim o intérprete com base na jurisprudência que vem sendo construída sobre a comunicabilidade entre instâncias.

Tal postura permitirá a construção de um sistema sancionador mais equilibrado, alinhado à proposta sugerida pelo Ministro Gilmar Mendes, em sede da Rcl n.º 57.215/PR, de se “sustentar modelo mais democrático de estabilidade decisória, em atualização aos ‘conceitos convencionais’ incapazes de dar conta do intenso eixo de informações, posições processuais e da complexidade do domínio do sistema sancionador”¹⁵⁶.

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 57.215/PR – Paraná*. Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 3 jul. 2023. Publicado em: 2 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6532213>. Acesso em: 15 abr. 2025.

REFERÊNCIAS

- A ADMINISTRAÇÃO pública. In: VÁRIOS AUTORES. *A Constituição Brasileira de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.
- ANDRADE, Ticiane Carvalho. *A Lei de Improbidade Administrativa e as mudanças inovadoras pela Lei n.º 14.230: uma análise à luz do direito fundamental à probabilidade administrativa e ao princípio da retroatividade da norma mais benéfica*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, São Paulo, 2022.
- ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Direito Administrativo Sancionador no Brasil. In: ARABI, Abhner Youssif Mota; MALUF, Fernando; MACHADO NETO, Marcello Lavenère (coord.). *Constituição da República 30 anos depois: uma análise prática da eficiência dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Lei de improbidade administrativa: interpretação jurisprudencial e propostas de aperfeiçoamento*. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%C3%A7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *20 anos do impeachment do Collor*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>. Acesso em: 22 fev. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Disponibilização da integralidade da proposição legislativa*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078. Acesso em: 24 fev. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Exposição de Motivos EM.GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991*. *Diário do Congresso Nacional*, Seção 1, 17 ago. 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>. Acesso em: 31 jan. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer Preliminar de Plenário 2 ao Projeto de Lei n.º 10.887, de 2018*. Relator: Carlos Zarattini (PT/SP). Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938171&filename=PRLP%201%20-%203E%20PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938171&filename=PRLP%201%20-%203E%20PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em: 20 abr. 2025.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Cota Bullish National Beef e Smithfield Núcleo Político*. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/cota_bullish_national-beef_e_smithfield_nucleo_politico. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Lei de Improbidade Administrativa: a jurisprudência sobre a perda da função pública*. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/02052021-Lei-de-Improbidade-Administrativa-a-jurisprudencia-sobre-a-perda-da-funcao-publica.aspx>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Parecer da Comissão Especial – Projeto de Lei n.º 10.887, de 2018*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029275&filename=PPP+1+CEURG+%3D%3E+PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29. Acesso em: 30 jan. 2025.

CALIXTO, Rubens Alexandre Elias. *Ação por improbidade administrativa: críticas e proposições*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CONRADO, Márcio Macedo. *O consequencialismo no direito sancionador como instrumento de proteção ao gestor público e inovação no setor público à luz da LINDB*. 2023. 165 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O direito administrativo sancionador e a falta de simetria com o direito penal. *Consultor Jurídico*, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luiseche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal>. Acesso em: 23 fev. 2025.

ELIAS DE OLIVEIRA, Carlos. *Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e feito vinculante*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG/Senado, 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

GAMBOGI, Flávio Boson. *Improbidade: entre a discricionariedade e a dogmática sancionatória*. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2023.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FRAVRETO, Rogério. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GONÇALVES, Benedito; GRILLO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. *Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n. 2, p. 468, maio/ago. 2021.

GRECO FILHO, Vicente. O mito da independência das instâncias. *Boletim IBCCRIM*, ano 30, n. 361, dez. 2022.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Regime disciplinar do servidor público civil da União*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4147570/mod_resource/content/0/A%20Normativa%20da%20Constituicao%20-%20Hesse.pdf. Acesso em: 4 abr. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

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.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. *A reconstrução da independência de instâncias no direito brasileiro: análise crítica da interdependência entre esferas penal, civil e administrativa à luz da supremacia do interesse público*. No prelo.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. *A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa não transitada em julgado: reflexos eleitorais das alterações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 14.230/2021)*. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. *Os impactos das alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nas ações de improbidade administrativa*. 2022. 240 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

LOBO DA COSTA, Helena. *Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador*. 2013.

LOBO, Hilton Campanhole; CAMPANHOLE, Adriano. *Constituições do Brasil*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000. *Constituição da República Federativa do Brasil (1946, 1967, 1969, 1988): quadro comparativo*. Brasília: Senado Federal, 1996.

MACHADO, Antônio Rodrigo. *Sanções e penas: a independência entre as instâncias administrativa e jurisdicional penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MACHADO, Maíra Rocha. Independência como indiferença: ne bis in idem e múltipla incidência sancionatória em casos de corrupção. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 55, jul./dez. 2019.

MALHEIROS FILHO, Arnaldo. Crimes contra o sistema financeiro na virada do milênio. *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, v. 7, n. 83, out. 1999.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da improbidade administrativa: comentário à Lei n.º 8.429/92*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

- MENDES, Gilmar Ferreira; BUONICORE, Bruno Tadeu; DE-LORENZI, Felipe da Costa. Ne bis in idem entre Direito Penal e Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 192, ano 30, 2022.
- MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Série IDP – Manual didático de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.
- MILESKI, Helio Saul. *O Estado contemporâneo e a corrupção*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.
- MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROSSI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, mar./abr. 2020.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- OSÓRIO, Fábio Medina. A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativas, penal e civil no âmbito da improbidade. In: MARQUES, Mauro Campbell (coord.). *Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- PACELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- PEIXOTO, Geovane de Mori. *Segurança jurídica e tipificação de condutas para caracterização de ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- PIRES, Luis Manuel Fonseca; MARQUES, Vitor. O reencontro da improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/iii.2.%20o%20reencontro%20da%20improbidade%20administrativa.pdf?d=638234831985403776>. Acesso em: 7 mar. 2025.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Improbidade administrativa e finanças públicas. *Boletim de Direito Administrativo*, dez. 2000.
- SANTOS, Rodrigo Valga dos. *Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; GOMES JUNIOR, João Florêncio de Salles. Direito penal, direito administrativo sancionador e a questão do ne bis in idem. In: BLAZECK, Luiz Mauricio Souza; MARZAGÃO JUNIOR, Laerte I. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. v. 1. 21. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. Reposicionamento da ação de improbidade administrativa. *Consultor Jurídico*, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade>. Acesso em: 30 jan. 2025.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. *Ato do Presidente de 22 de fevereiro de 2018*. Designa Comissão de Juristas incumbida de elaborar propostas de aperfeiçoamento da gestão governamental e do sistema de controle da Administração Pública. *Diário Oficial da União: seção 2*, Brasília, DF, 23 fev. 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/int/atopr_tsn/2018/atodopresidente-57777-22-fevereiro-2018-786202-publicacaooriginal-154916-cd-presi.html. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. *Constituição (1891)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. 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, 12 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Disciplina a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade no âmbito do Supremo

Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei n.º 8.429, de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 7 jun. 2025.

JULGADOS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.236/DF – Distrito Federal*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Decisão monocrática. Divulgada em: 9 jan. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo de Instrumento n.º 856.126-AgR/MG – Minas Gerais*. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Segunda Turma. *Diário da Justiça Eletrônico*, 7 dez. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=114521969&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário 8.439.89/PR – Paraná*. Recurso Extraordinário com Agravo. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em: 18 ago. 2022. Publicação em: 12 dez. 2022. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário 1.505.523/MA – Maranhão*. Recurso Extraordinário com Agravo. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 8 jul. 2024. Publicação: 8 ago. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Divulg. 7 ago. 2024, Publicado 8 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368960918&ext=.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n.º 3.240 AgR/DF – Distrito Federal*. Plenário. Relator: Min. Teori Zavascki. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em: 10

mai. 2018. *Informativo de Jurisprudência do STF n.º 901*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 41.557/SP – São Paulo*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em: 15 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345865921&ext=.pdf>. Acesso em: 7 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 46.343/PR – Paraná*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 20 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1387714/false>. Acesso em: 4 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação Constitucional n.º 57.215/PR MC – Paraná*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 6 jan. 2023. Publicado em: 9 jan. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6532213>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Reclamação Constitucional n.º 57.215/PR – Paraná*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 3 jul. 2023. Publicado em: 2 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6532213>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema n.º 1.199*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349939755&ext=.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n.º 50.545/AL – Alagoas*. Quinta Turma. Relator: Min. Gilson Dipp. Julgado em: 15 ago. 2006. *Diário da Justiça*, 4 set. 2006, p. 298. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2488278&num_registro=200501986174&data=20060904&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n.º 77.228/RS – Rio Grande do Sul*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3623276&num_registro=200700347116&data=20080207&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Habeas Corpus n.º 173.448/DF – Distrito Federal*. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Publicado em: 13 mar. 2023. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=180777049®istro_numero=202203607311&peticao_numero=&publicacao_data=20230313&formato=PDF. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n.º 1.913.132/PR – Paraná*.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n.º 1.987.108/MG – Minas Gerais*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Publicado em: 1º abr. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2488278&num_registro=200501986174&data=20060904&tipo=5&formato=PDF

al=148971098&num_registro=202102778925&data=20220401&tipo=91&formato=PDF.
Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Habeas Corpus n.º 601.533/SP – São Paulo*. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Sexta Turma. Julgado em: 21 set. 2021. Publicado em: 1º out. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=136028433®istro_numero=202001899622&peticao_numero=202100110158&publicacao_data=20211001&formato=PDF. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação n.º 0001219-23.2018.4.01.3502/GO - Goiás*. Relator: Des. Ney Bello, Relator para o acórdão: Des. Mônica Sifuentes, 3ª Turma. Julgado em: 01 set. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Agravo de Instrumento n.º 5005058-12.2021.4.04.0000/PR – Paraná*. Relator: Des. Rogério Favreto. Terceira Turma. Julgado em: 6 dez. 2022.