



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

NOTA TÉCNICA Nº 01/2021 – 5ª CCR

Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021.

CAPÍTULO I

1. O sistema de improbidade administrativa tem a função de prevenir, dissuadir e reprimir a prática de atos ímparobos, como forma de tutelar a probidade, com vistas a assegurar a integridade do patrimônio público e social, encontrando-se disciplinado por leis gerais (lei nº 8.429 e lei 12.846) e leis especiais.

1.1 A aplicação nos novos dispositivos da Lei nº 14.230/2021 deve ser orientada pela sua interpretação à luz do Sistema Brasileiro Anticorrupção, em harmonia com a Constituição Federal e sua proteção conferida à tutela da probidade, no princípio republicano e no Estado Democrático, assegurados direitos e garantias fundamentais aos investigados/acusados, como sistema administrativo sancionador, bem como à luz de Convenções Internacionais contra a Corrupção, internalizadas no Direito Brasileiro (OCDE, OEA e ONU).

1.2 A qualificação da improbidade administrativa como sistema exige a interpretação sistemática da disciplina de seus elementos estruturais: (i) o bem jurídico; (a) a configuração do ilícito; (b) a sanção; (d) o processo. Estes elementos estão atrelados ao tipo constitucional previsto no artigo 37, §4º, incluindo a medida cautelar de indisponibilidade de bens nele prevista, e formas de consensualidade que são legitimadas pelo princípio constitucional da eficiência (artigo 37, caput), na proteção e realização de interesses públicos. Como garantias de sua efetividade, a Constituição também assegura a independência da jurisdição (art. 2º), que incumbe aplicá-lo, bem como a independência do Ministério Pùblico (art. 127, §1º), que está legitimado a propor a ação civil pública de improbidade administrativa (artigo 129, inciso III), bem como a conduzir o inquérito civil público para apuração dos atos de improbidade (art. 129, inciso III).

2. O sistema de improbidade administrativa integra a parcela do ordenamento jurídico sancionatório, de caráter não penal, cuja unidade forma o Direito Administrativo Sancionador, como exigência do artigo 37, §4, *in fine*, e o atual artigo 1º, §4º da LIA. Com esta dimensão constitucional e legal (reconhecida pela Lei nº 14.230), sua aplicação é orientada, preponderantemente, pelo fim público de prevenir, dissuadir e sancionar atos ímparobos, sob uma perspectiva prospectiva.

3. O novo artigo 1º, §1º da LIA demonstra que todos os tipos especiais de improbidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

administrativa foram preservados, por expressa disposição legislativa, destacadamente os sistemas especiais previstos no artigo 73, §7º da Lei das Eleições – Lei nº 9.504/1997, no artigo 52 do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, no artigo 32 da Lei de Acesso à Informação Pública – Lei nº 12.527/2011, no artigo 12 da Lei de Conflitos de Interesses – Lei nº 12.813/2013.

4. Como característica fundamental do Direito Administrativo Sancionador, a tutela eficiente de bens jurídicos públicos implica a necessidade de compreensão adequada dos seus princípios constitucionais no campo da improbidade administrativa, destacadamente os princípios da legalidade, tipicidade, culpabilidade, irretroatividade/retroatividade e *non bis in idem*.

4.1 O Direito Administrativo Sancionador integra o Direito Administrativo, e não o Direito Penal, cuja dogmática pode contribuir para a compreensão das suas estruturas, mas não pode ser reproduzida, de forma automática, sem atentar para a identidade do sistema normativo, que, na terreno do Direito Administrativo, possui os seus alicerces constitucionais na busca da tutela de interesses públicos, de forma equilibrada, com direitos e garantias constitucionais de infratores e responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) por ilícitos disciplinados por modelos administrativos sancionadores.

4.2 O princípio da legalidade (artigo 5º, inciso II e artigo 37, §4º) demanda que lei nacional discipline o sistema de improbidade administrativa, oferecendo previsibilidade e estabilidade na aplicação de suas disposições sancionatórias, na medida adequada para a tutela da probidade.

4.3 O princípio da tipicidade (artigo 5º, inciso XXXIX, e artigo 37, §4º da CF) ressalta a necessidade de estabelecimento, por lei nacional, de categorias próprias de atos de improbidade, com possibilidade legítima de utilização de tipos gerais e especiais, conceitos jurídicos indeterminados e normas sancionadoras em branco, que abarcam a proteção do bem jurídico constitucional, desde que mantida a segurança jurídica.

4.4 O princípio da culpabilidade (artigo 5º, inciso LIV, e artigo 37, §4º da CF) demanda que lei nacional indique ou afaste, na estrutura das condutas típicas, de forma expressa ou implícita, a forma de elemento subjetivo (dolo, culpa, e suas modalidades, incluindo a voluntariedade, e, de forma excepcional e justificada, explice a configuração de responsabilidade objetiva na atividade sancionadora).

4.5 O princípio da irretroatividade (artigo 5º, inciso XL, e artigo 37, §4º da CF) exige que normas nacionais materiais, ao disciplinar ilícitos e sanções, de forma mais gravosa, somente sejam aplicados para atos de improbidade praticados após o início de sua vigência.

4.6. O princípio da retroatividade de norma mais benéfica (artigo 5º, inciso XL, e artigo 37, §4º da CF) aplica-se de forma diferenciada no campo do direito administrativo sancionador, que não busca



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

primariamente a reprovabilidade de condutas ilícitas, sob a perspectiva retrospectiva, mas, ao contrário, constitui modelos normativos que tutelam bens jurídicos públicos (interesses públicos), de forma prospectiva, valorando em grau superior a prevenção, dissuasão e repressão de atos ilícitos, exigindo que a retroatividade seja disciplinada expressamente pela lei.

4.7. Demais disso, no campo da tutela da probidade administrativa, o artigo 37, §4º da CF impede a retroatividade de novas normas mais benéficas como instrumento de vedação ao retrocesso no enfrentamento de condutas ímporas ou práticas corruptivas (em sentido amplo), e, mesmo que lei nacional disponha sobre a retroatividade, é necessário juízo sobre a manutenção da conduta ilícita no ordenamento jurídico como atentado ao princípio da moralidade administrativa.

4.8 Quando a lei nacional nada dispõe sobre a retroatividade – como foi o caso da Lei nº 14.230/2021, a alteração de tipos gerais e especiais exige igualmente este juízo sobre a continuidade típica do ilícito, seja na própria Lei nº 8.429, seja à luz do artigo 37, §4º da CF.

4.9 Além da expressa previsão legal e da análise da continuidade típica, a retroatividade será vedada quando as modificações legislativas nos elementos do sistema de responsabilização (ilícito e sanção) foram relevantes e extensas, acarretando normas desfavoráveis e favoráveis e resultando na reformulação complexa de tipos e sanções – como foi o caso da Lei nº 14.230/2021, de forma que não é dado ao Poder Judiciário optar pela aplicação de um ou outro segmento do sistema de responsabilidade, apenas para beneficiar os infratores, sob pena de o juiz competente acabar por instituir sistema não criado pelo Poder Legislativo. Nesta hipótese, o Poder Judiciário deverá aplicar o sistema reconfigurado a partir da vigência das modificações relevantes nele engendradas por lei nacional.

4.10 O princípio constitucional do *non bis in idem* (artigo 5º, inciso LIV e artigo 37, §4º da CF) aplica-se ao sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, em suas vertentes material e formal. Sob a *vertente material*, veda o reiterado sancionamento dos mesmos fatos no âmbito do sistema de improbidade administrativa. Sob a *vertente formal*, veda a existência de procedimentos de apuração e processo judiciais que versem sobre os mesmo fatos, no âmbito do sistema de improbidade administrativa.

4.11 A autonomia do sistema de responsabilização de improbidade administrativa possui fundamento constitucional expresso (artigo 37, §4º, in fine), exigindo que lei nacional regulamentadora observe, de forma rigorosa, o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo (artigo 5º, inciso LIV), na disciplina legislativa da comunicabilidade entre outros sistemas de responsabilização e o sistema da improbidade.

4.12 A incidência de outros sistemas de responsabilização sobre os mesmos fatos, deflagrando consequências jurídicas-sancionatorias diversas da prevista no sistema de improbidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

administrativa exige que todas as Instituições promovam a adequada e necessária cooperação interinstitucional para que, relativamente aos infratores e responsáveis, não se produza reação estatal irracional, excessiva ou intolerável, ofensiva ao princípio constitucional da proporcionalidade (artigo 5º, inciso LIV), não amparada no princípio da independência constitucional das instâncias.

5. Os tipos gerais e especiais constantes dos artigos 9º, 10 e 11, caput e incisos, atendem aos princípios constitucionais da legalidade e da tipicidade que delimitam o Direito Administrativo Sancionador.

6. Não se aplicam os novos dispositivos alterados pela Lei nº 14.230/2021, que constam dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, a atos de improbidade ocorridos anteriormente ao início de sua vigência, na medida em que, constituindo parâmetros de garantia e efetividade da probidade, as novas condutas típicas podem retroagir, promovendo retrocesso no sistema de improbidade, que mantém suas bases constitucionais (artigo 37, §4º), retrocesso que igualmente atenta contra os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro, nas Convenções Internacionais contra a Corrupção (OCDE, OEA e ONU), internalizadas no ordenamento brasileiro como normas suprategais.

7. Não se aplicam as sanções legais mais gravosas, previstas nos incisos I e II da Lei nº 14.230/202, a atos de improbidade ocorridos anteriormente ao início de sua vigência.

8. Não cabe a aplicação direta de princípios formulados no Direito Penal no campo normativo da improbidade administrativa, por expressa disposição constitucional (artigo 37, §4º) e legal (artigo 1º, §4º da LIA).

9. Com a necessária adequação aos objetivos de interesse público a que se propõe, o sistema de improbidade administrativa sujeita-se aos princípios materiais da legalidade, tipicidade, irretroatividade, culpabilidade (responsabilidade subjetiva como regra, responsabilidade objetiva como exceção), pessoalidade (ou intranscendência), proporcionalidade, razoabilidade, prescritibilidade e *non bis in idem* (vertente material), tal como consagrados na Lei nº 8.429/1992, com suas alterações posteriores.

10. Com a necessária adequação aos objetivos de interesse público a que se preordena, o sistema de improbidade administrativa sujeita-se aos princípios processuais do devido processo legal (vertente adjetiva), boa-fé, contraditório, ampla defesa, verdade material, presunção de inocência, garantia da não auto-imputação de ilícitos, inadmissibilidade de provas ilícitas, recorribilidade, imparcialidade, motivação, vedação ao *bis in idem* (vertente adjetiva) e duração razoável do processo, tal como consagrados na legislação processual aplicável na matéria.

11. O confronto entre o anterior artigo 1º e parágrafo único e sua nova redação dada pela Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5^a Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

14.230, que reformulou o dispositivo (tanto o caput, quanto sete novos parágrafos) indica que não houve a exclusão de nenhum sujeito de direito tutelado, que se enquadra na situação de entidade lesada pela prática de atos de improbidade administrativa.

12. A definição de dolo constante do novo artigo 1º, §1 da LIA não inova, por si só, no regramento da tipificação subjetiva de atos de improbidade, na medida em que só reproduz a definição clássica de dolo, que não é sinônimo de voluntariedade.

13. A análise entre a Lei nº 8.429 e as modificações realizadas pela Lei nº 14.230 revelam que houve uma alteração relevante, em quantidade e extensão, na disciplina jurídica, com novas prescrições normativas favoráveis a investigados/acusados/reus, concomitantemente com novas prescrições mais desfavoráveis, o que deslegitima a retroatividade das novas normas, de modo que não cabe ao Poder Judiciário optar casuisticamente pela aplicação de um ou outro dispositivo, em tema de direito material ou processual, a fatos anteriores, sob pena de o Poder Judiciário extravasar sua função constitucional, criando sistema inexistente em lei nacional, usurpando as atribuições do Congresso Nacional.

14. As normas de exclusão de responsabilidade, previstas no novo artigo 1º, §§ 3º e 8º, aplicam-se somente para fatos ocorridos após a vigência da Lei nº 14.230/2021.

15. Condicionar a configuração de ato de improbidade administrativa à existência ou não de “*divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário*” constitui grave ofensa ao princípio constitucional da legalidade, que exige prévia delimitação legal do ilícito.

16. Confrontando-se a redação anterior e nova redação do artigo 2º, não houve redução ou eliminação de categorias de pessoas físicas que podem ser responsabilizadas como agentes públicos no sistema de improbidade administrativa.

17. A nova regra do parágrafo único do artigo 2º apenas elucida situação jurídica de pessoas físicas e jurídicas que já eram passíveis de responsabilização na sua redação originária, o que potencializa a proteção da probidade delas exigível.

18. Não cabe excluir a responsabilidade da pessoa física ou jurídica, beneficiária do ato de improbidade administrativa, para fatos ocorridos após a vigência da Lei nº 14.230, sem antes promover a aprofundado e motivado exame do nexo de causalidade na prática do ilícito.

19. A exclusão de terceiros, na condição de *beneficiários*, conforme a nova redação do caput do artigo 3º, não produz efeitos para atos de improbidade praticados antes da vigência da Lei nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5^a Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

14.230.

20. Na condição de “sócios, cotistas, diretores e colaboradores da pessoa jurídica”, a exigência de comprovação de “*participação e benefício direto*” como requisito de responsabilidade pessoal é inconstitucional, porque viola o princípio constitucional da isonomia, já que inaplicável, de forma geral e abstrata, tal condicionamento a agentes públicos. Esta comprovação pode incentivar o uso de expedientes de benefício indireto, com potencial de evitar a repercussão das normas sancionatórias.

21. Na condição de “sócios, cotistas, diretores e colaboradores da pessoa jurídica”, a exigência de comprovação de “*participação e benefício direto*”, além de violar o princípio constitucional da isonomia, não se aplica a atos de improbidade praticados antes da vigência da Lei nº 14.230.

22. O novo artigo 3º, § 2º da LIA, que trata da responsabilização de pessoas jurídicas no sistema de improbidade, é inaplicável a atos de improbidade praticados antes da vigência da Lei nº 14.230, considerando o disposto no artigo 30, inciso I da Lei nº 12.846/2013.

23. O disposto no artigo 3º, § 2º da LIA, incluído pela Lei nº 14.230, não é aplicável às hipóteses de sanção resultantes do processo de responsabilização administrativa (artigo 6º da Lei nº 12.846), em razão do princípio constitucional da independência das instâncias, com fulcro no artigo 37, §4º da CF, e artigo 18 e 30, inciso I, da Lei 12.846/2013.

24. É admissível a propositura/tramitação simultânea de ação civil pública de improbidade (com fundamento na LIA) e de ação civil pública por ato lesivo a administração pública nacional (com fundamento na Lei nº 12.846) contra a mesma pessoa jurídica, pelos mesmos fatos, cabendo ao Ministério Públco exercer o juízo de conveniência e oportunidade em relação ao ajuizamento de uma ou outra, ou ambas, de acordo com as circunstâncias do caso concreto, e do resultado da apuração dos ilícitos investigados.

25. Havendo aplicação definitiva em processo judicial, por sentença com transito em julgado formal e material, das sanções previstas na Lei nº 12.846, ficará prejudicada a aplicação ou a execução das sanções previstas na LIA, em razão dos mesmos fatos, contra a mesma pessoa jurídica.

26. O novo artigo 7º da LIA explicita o dever jurídico de qualquer autoridade pública - incluindo órgãos de controle interno e de controle externo, e órgãos do Poder Judiciário - de levar ao conhecimento do Ministério Públco o conhecimento de indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

27. A responsabilidade de pessoa jurídica sucessora prevista nos novos artigos 8º e 8º-A da LIA deve abranger, além da obrigação de ressarcimento do dano causado pela improbidade administrativa, o pagamento de valores imponíveis a título de multa civil, sob pena de contradição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

normativa interna e comprometimento da função de prevenção, dissuasão e repressão de atos de improbidade, imputados a pessoa jurídica sucedida, em harmonia com o artigo 4º da Lei nº 12.846/2013.

CAPÍTULO II

SEÇÃO I – DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

28. A nova descrição típica do enriquecimento ilícito por aquisição de patrimônio incompatível, no que se refere à demonstração da origem do patrimônio com atuação funcional específica, ora inferida no artigo 9º, inciso VII, não se aplica a fatos ocorridos antes da vigência da Lei nº 14.230.

29. A nova descrição típica do enriquecimento ilícito por aquisição de patrimônio incompatível, no que se refere à demonstração da origem do patrimônio com atuação funcional específica, ora inferida no artigo 9º, inciso VII, torna o dispositivo incompatível com o sistema de tipificação de ilícitos no próprio artigo 9º, retirando qualquer funcionalidade do inciso, vez que ensejaria a subsunção em um dos demais tipos existentes na modalidade (caput e incisos)

30. A nova descrição típica do enriquecimento ilícito por aquisição de patrimônio incompatível, no que se refere à demonstração da origem do patrimônio com atuação funcional específica, ora inferida no artigo 9º, inciso VII, torna o dispositivo incompatível com tipologia de enriquecimento ilícito, prevista nas Convenções Internacionais da OEA (Artigo IX) e da ONU (Artigo 20) contra a corrupção, ofendendo o princípio da proporcionalidade, por desguarnecer a proteção do bem jurídico, à luz do artigo 37, § 4º da CF.

31. A nova descrição típica do enriquecimento ilícito por aquisição de patrimônio incompatível, contida no artigo 9º, inciso VII, na redação da Lei nº 14.230, no que se refere à garantia processual do agente público de demonstração da licitude do acréscimo patrimonial, em regime de contraditório, é norma de direito processual, aplicando-se de forma imediata, na esfera administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

32. Mesmo após as alterações da Lei nº 14.230, permanecem no artigo 9º tipos gerais e tipos especiais de condutas ímporas lesivas à honestidade funcional, protegidas pela norma constitucional (artigo 37, §4º), revelando cada norma proibitiva capacidade de subsunção própria na aplicação da LIA.

33. Considerando o princípio da vedação à aplicação da norma mais desfavorável (*lex gravior*), não se aplica o artigo 9º, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, a atos de improbidade ocorridos antes da vigência da lei reformadora, visto que as condutas típicas estão atreladas a sanções mais severas, nos termos do novo artigo 12, inciso I, da LIA.

**SEÇÃO II – DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSAM
 PREJUÍZO AO ERÁRIO**

34. O novo artigo 10, caput, da LIA e demais hipóteses alteradas aplicam-se apenas aos atos de improbidade praticados após a vigência da Lei nº 14.230, e demandará a análise das circunstâncias objetivas e subjetivas de cada caso, em especial a configuração do dolo.

35. A exclusão da forma culposa no caput do artigo 10 da LIA não se aplica a atos de improbidade cometidos antes da vigência da Lei 14.230, com o reconhecimento de culpa grave na conduta, porque segue presente a ofensa relevante ao bem jurídico tutelado na Constituição (zelo na proteção ao erário), conforme o seu artigo 37, § 4º.

36. Não se deve excluir *a priori*, mesmo após a vigência da Lei nº 14.230, condutas ímporas, demarcadas pela culpa gravíssima, no âmbito do artigo 10 da LIA, para hipóteses em que os tipos inscritos em seu inciso demonstram uma estrutura pela qual a norma proibitiva descreve resultado passível de ser alcançado por gravíssima conduta funcional imprudente, negligente ou imperita – como se entrevê nos incisos IX, X e XII –, para que se promova a adequada e mínima proteção do bem jurídico, nos termos do artigo 37, §4º da CF.

37. O tipo especial contido no artigo 10, inciso VIII, com a redação dada pela Lei nº 14.230, exigindo perda patrimonial efetiva na descrição do ilícito, aplica-se a atos de improbidade praticados após a vigência da lei reformadora.

38. O novo artigo 10, §1º, inserido pela Lei nº 14.230 apenas reproduz comando normativo já reconhecido e consolidado na jurisprudência de que a prática de improbidade causadora de prejuízos ao erário, com a correlata consequência de resarcimento do dano material, não poderá ser utilizada para obtenção de enriquecimento ilícito das entidades tuteladas pela LIA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
 Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

39. O artigo 10, § 2º, inserido pela Lei nº 14.230 constitui novo tipo especial de ato de improbidade, tornando ímproba a perda patrimonial decorrente de atividade econômica, exercida pelas entidades públicas ou governamentais tuteladas pelo artigo 1º da LIA, com expressa admissão da conduta dolosa na estrutura do tipo.

40. Mesmo após as alterações da Lei nº 14.230, permanecem no artigo 10 tipos gerais e tipos especiais de condutas ímprobas lesivas ao erário, revelando cada norma proibitiva capacidade de subsunção própria na aplicação da LIA.

41. Considerando o princípio da vedação à aplicação da norma mais desfavorável (*lex gravior*), não se aplica o artigo 10, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, a atos de improbidade ocorridos antes da vigência da lei reformadora, visto que as condutas típicas estão atreladas a sanções mais severas, nos termos do novo artigo 12, inciso II, da LIA.

**SEÇÃO III – DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM
 CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

42. O novo caput do artigo 11 da LIA possui capacidade de subsunção de condutas ilícitas, na medida em que define os princípios da administração pública cuja violação enseja a prática de ato de improbidade administrativa, identificados nos deveres de legalidade, honestidade e imparcialidade, o que se coaduna com o novo artigo 11, parágrafo 3º, inserido pela Lei nº 14.230, pelo qual se faz expressa alusão ao “*enquadramento da conduta funcional na categoria de que trata este artigo*”, exigindo indicação de normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

43. As condutas originalmente previstas nos incisos I, II, IX e X da Lei nº 8.429/1992, revogados pela Lei nº 14.230, não deixaram de ser condutas ímprobas tipificadas em lei, no âmbito do sistema de responsabilidade de improbidade administrativa, considerando que, para as referidas hipóteses, está presente a continuidade normativa típica, encontrando-se todas passíveis de enquadramento como violação dos “*deveres de honestidade, legalidade e imparcialidade*”, em abuso de função pública, conforme o artigo 11, caput e parágrafo 1º da LIA, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

44. Confrontando-se o anterior inciso III do artigo 11 e sua atual redação da Lei nº 14.230/2021, observa-se a incidência da continuidade típica normativa.

45. Na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, a descrição típica no artigo 11, inciso III, reportando-se a ato de improbidade que propicia beneficiamento por informação privilegiada, sob a égide da interpretação sistemática, deve incidir em situações em que não há configuração de enriquecimento ilícito ou dano ao erário, nos termos do artigo 9º e 10 da LIA, bem como nos termos do artigo 32 da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
 5^a Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
 Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527).

46. Na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, a descrição típica no artigo 11, inciso III, reportando-se a ato de improbidade que coloca em risco a segurança da sociedade e do Estado, sob a égide da interpretação sistemática, deve incidir em situações em que não há configuração de enriquecimento ilícito e dano ao erário, nos termos do artigo 9º e 10 da LIA, bem como nos termos do artigo 32 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527).

47. Confrontando-se o anterior inciso IV do artigo 11 e sua atual redação da Lei nº 14.230/2021, observa-se a incidência da continuidade típica normativa.

48. As exceções constantes do atual artigo 11, inciso III - imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei -, não traz nenhuma inovação no conteúdo proibitivo da LIA, vez que referidas exceções constituem situações lícitas perante o ordenamento jurídico.

49. Confrontando-se o anterior inciso V do artigo 11 e sua atual redação da Lei nº 14.230/2021, observa-se a incidência da continuidade típica normativa.

50. O novo inciso V do artigo 11, da LIA, tipificando a conduta ilícita de “frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros” manteve a continuidade típica normativa de atos de improbidade subsumidos no artigo 10, inciso VIII, em sua redação originária, em situações em que não há perda patrimonial efetiva.

51. Confrontando-se o anterior inciso VI do artigo 11 e sua atual redação da Lei nº 14.230/2021, observa-se a incidência da continuidade típica normativa.

52. O novo inciso VI do artigo 11, tipificando a conduta de “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades” revela-se inconstitucional por ofensa ao princípio da tipicidade porquanto não indica, de forma objetiva, a situação excepcional que afasta a ilicitude da conduta proibida, prejudicando o devido processo legal, tanto para o autor, quanto para os réus, na ação civil pública de improbidade administrativa.

53. Nos termos da Lei nº 14.230/2021, o novo inciso XI do artigo 11 da LIA, manteve a *continuidade normativa típica* de atos de improbidade administrativa configuradores da prática de nepotismo (tal como alinhavado na Súmula Vinculante STF nº 13), cuja subsunção repousava no artigo 11, caput e inciso I, em sua redação originária, demonstrando que a ofensa à lealdade às instituições encontra-se abrangido pelo dever de imparcialidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

54. O novo parágrafo 5º do artigo 11 da LIA é inconstitucional, porque ofende o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, na medida em que a prática do ilícito descrito no novo inciso XI se perfaz com a prática da nomeação ilícita, inexistindo justificação racional para não proteção do bem jurídico em caso de “nomeação ou indicação política por parte de detentores de mandatos eletivos”, revelando uma contradição normativa desarrazoada.

55. O novo inciso XII do artigo 11 é modalidade típica de ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, porquanto cataloga, de forma expressa, a conduta de “praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos”.

56. Viola o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade incluir determinada descrição típica de ato de improbidade em categoria diversa da estabelecida no próprio sistema de responsabilização, de modo que, em sua aplicação, o dispositivo deve ser corresponder ao seu regular enquadramento sistemático, ensejando a aplicação das penalidades correspondentes. Assim, a descrição típica do artigo 11, inciso XII deve ensejar a aplicação das sanções previstas no artigo 12, inciso II, e não inciso III, sob pena de violação à razoabilidade e proporcionalidade.

57. O novo parágrafo 1º do artigo 11 da LIA incorporou no sistema de improbidade administrativa a categoria de abuso de função pública, prevista na Convenção de Mérida.

58. A exigência de conduta funcional ilícita com “o fim de obter proveito ou benefício indevido, para si ou para outra pessoa ou entidade” já integra, em suas estruturas, todos os tipos de conduta ilícita previstos nos artigos 9º e 10, da LIA, em sua versão originária, bem como em sua versão atual.

59. A exigência de conduta funcional ilícita com “o fim de obter proveito ou benefício indevido, para si ou para outra pessoa ou entidade”, prevista no parágrafo 1º do artigo 11, da LIA, indica nova descrição típica da forma dolosa, especialmente qualificada, para a configuração de atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública.

60. Ao recepcionar o abuso de função pública, o parágrafo 1º do artigo 11 também agasalhou o comando previsto no artigo 28 da Convenção de Mérida, pelo qual “o conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

CAPÍTULO III
DAS PENAS

61. Na redação da Lei nº 14.230, as sanções impostas aos atos de improbidade administrativa, tipificados nos artigos 9º e 10 tornaram-se mais graves, sendo inaplicáveis a fatos ilícitos ocorridos antes do início da vigência da lei, os quais seguem sancionados com as sanções previstas na redação anterior da LIA, em seus artigos 9º, 10 e 10-A.

62. As normas de direito material constantes do novo artigo 12 da LIA, com a redação da Lei 14.230, não são aplicáveis aos processos em curso, em que houve a condenação pela prática de atos de improbidade administrativa, mediante regular devido processo legal, a fim de preservar o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, nos termos do artigo 5º, inciso XXXVI da CF;

63. É inaplicável a retroatividade do novo artigo 12, inciso III da LIA a fatos ilícitos ocorridos antes da vigência da Lei nº 14.230/2021, considerando que (i) a retroatividade no Direito Administrativo Sancionador não tem conteúdo idêntico ao Direito Penal; (ii) a comparação entre o anterior artigo 11 e sua nova configuração pela Lei nº 14.230 indica que nele permanecem violações graves ao bem jurídico tutelado (honestidade, legalidade e imparcialidade) pela categoria, e pelo artigo 37, parágrafo 4º da CF; (iii) as normas da LIA possuem a função de prevenção, tutela e sanção de comportamentos graves ofensivos à probidade (art. 1º, caput), e não exclusivamente punitiva, fundadas em norma constitucional não alterada que serve de tipo constitucional básico do sistema de improbidade administrativa (artigo 37, §4º, da CF); (iv) a responsabilidade por atos de improbidade, diversamente de sanções impostas por entes e órgãos administrativos, se formaliza através de processos judiciais, sendo que a retroatividade da regra impactaria todos os processos em andamento, produzindo retrocesso ostensivo à tutela da probidade, prejuízos graves e concretos à administração da justiça e ao exercício da função jurisdicional, e, conforme o caso, ofensa ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada, nos termos do artigo 5º, inciso XXXVI da CF.

64. O novo inciso III do artigo 12 da Lei 14.230 é inconstitucional, no que, em havendo prática de improbidade administrativa, não compete ao Poder Legislativo excluir as sanções constitucionais graves de perda da função pública e de suspensão de direitos políticos, do rol de sanções imponíveis pela LIA.

65. O novo parágrafo 5º do artigo 12 da LIA é inconstitucional, no que, em havendo previsão de nova categoria de atos de improbidade administrativa, denominados “de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados”, o legislador deveria prever critérios objetivos de tipificação ou subsunção, sob pena de violação à legalidade e tipicidade, como princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador.

66. O novo parágrafo 9º do artigo 12 da LIA é inconstitucional, no que, generalizando a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
 5^a Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
 Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

possibilidade de execução de todas as sanções ao trânsito em julgado, ofende o princípio da proporcionalidade e o devido processo legal, na medida em que as sanções de multa, resarcimento de dano e perdimento de valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio podem ser objeto de cumprimento provisório de sentença, previsto no artigo 520 do CPC.

67. Como norma processual, os novos parágrafos 3º e 9º do artigo 12 da LIA, têm aplicação imediata.

CAPÍTULO IV
DA DECLARAÇÃO DE BENS.

68. A revogação do artigo 13, §1º da LIA, pela Lei nº 14.230, ofende o princípio constitucional da moralidade administrativa (artigo 37, caput da CF), bem como os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro nas Convenções Internacionais contra a Corrupção (OEA e ONU), relativamente a medidas preventivas contra a prática de improbidade administrativa.

CAPÍTULO V
DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL

ARTIGO 14 AO 16

69. As normas processuais aprovadas pela Lei nº 14.230 aplicam-se de forma imediata aos processos judiciais em curso, respeitada a validade e efeitos de atos jurídico-processuais já produzidos no curso da ação civil pública de improbidade administrativa.

70. O novo parágrafo 3º do artigo 14 da LIA não inova no sistema de responsabilização, na medida em que, antes ou depois da Lei 14.230, a apuração de atos de improbidade, no campo do exercício das competências administrativas disciplinares, deve ser processada no processo administrativo disciplinar aplicável ao agente público.

71. O artigo 15, mantido pela Lei nº 14.230, habilita o Ministério Públco Federal a exercer a função de *custos legis* em processo administrativo instaurado no âmbito administrativo federal para apuração dos fatos ilícitos passíveis de enquadramento na LIA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
 Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

72. A exclusão de valores relativos a multa civil incidente pela prática de ato de improbidade administrativa do âmbito de proteção oferecida pela medida cautelar de indisponibilidade, nos termos do novo artigo 16, caput e parágrafo 10 da LIA é inconstitucional, por violação de devido processo legal e do artigo 37, §4º da CF, certo que, em havendo improbidade, é a própria Constituição que impõe a indisponibilidade de bens, para garantia do resultado útil da ação civil pública de improbidade administrativa.

72.1 As cautelares patrimoniais de indisponibilidade de bens, deferidas como tutela de evidência, com base na jurisprudência sedimentada do Superior Tribunal de Justiça, devem ser mantidas, pois as alterações levadas a efeito no art. 16 e parágrafos da Lei 8.429/92 têm natureza exclusivamente processual e só valem para frente, nos termos do art. 14 do CPC, o qual veda a retroatividade da norma processual (*tempus regit actum*) e determina o respeito aos atos processuais já praticados.

73. A exigência de demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, prevista no novo parágrafo 3º do artigo 16 da LIA é inconstitucional, por violação ao devido processo legal, proporcionalidade e ao artigo 37, §4º da CF, na medida em que, sem justificativa constitucional adequada e suficiente, reduz a proteção cautelar da tutela judicial do bem jurídico tutelado e violado pela prática da improbidade administrativa.

74. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica, de que trata o novo parágrafo 7º do artigo 16 da LIA somente é aplicável, quando se postula em face de pessoa jurídica na condição processual de terceiro interessado no processo, e não quando a pessoa jurídica é parte integrante do polo passivo da ação. Em razão disso, destaca-se avaliação fundamentada desta situação processual pelo membro do *Parquet*, na fase extrajudicial de apuração dos fatos.

75. Caberá ao réu o ônus da prova de que o bloqueio de contas bancárias pode afetar a “subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresária ao longo do processo”, referidas no novo parágrafo 12, do artigo 16 da LIA.

76. É inconstitucional limitar a indisponibilidade de bens à quantia de 40 (quarenta) salários mínios, *em outras aplicações financeiras ou em conta-corrente*, diversas de contas de poupança, de titularidade dos réus, por violação ao princípio do devido processo legal, razoabilidade e proporcionalidade, e do artigo 37, §4º da CF, extravasando o tratamento processual inscrito no artigo 833, inciso X, do CPC.

77. As novas normas processuais, compatíveis com a Constituição, sobre a indisponibilidade de bens aplicam-se de imediato, em processos em curso.

ARTIGO 17



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

78. A submissão da ação civil pública de improbidade administrativa a normas processuais específicas previstas na LIA, com as alterações da Lei nº 14.230, bem como a expressa submissão da ação ao procedimento comum previsto no CPC, não tem o condão de alterar o status constitucional da ação de improbidade, como espécie de ação civil pública na tutela do interesse público e metaindividual da probidade, no sistema constitucional, exigindo interpretação conforme à Constituição na aplicação das regras processuais.

79. A legitimação ativa exclusiva do Ministério Público aplica-se após a vigência da Lei nº 4.230/2021.

80. O novo parágrafo 4º do artigo 17 da LIA faculta ao Ministério Público eleger o foro mais adequado, no caso concreto, entre o local onde ocorrer o dano ou o local da pessoa jurídica prejudicada.

81. A prevenção de que trata o artigo 5º, do artigo 17 da LIA, abrange a propositura de ações individuais e coletivas, relativas aos mesmos fatos ilícitos objeto da ação civil pública de improbidade, notadamente ações civis públicas ordinárias (inclusive de ressarcimento) e ações populares.

82. O novo parágrafo 6º do artigo 17 da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, não se aplica a petições iniciais de ações já propostas perante o Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao ato jurídico perfeito, nos termos do artigo 5º, XXXVI.

83. A exigência de individualização de condutas ímporas previstas no novo parágrafo 6º, inciso I, do artigo 17 da deve ser interpretada de forma sistemática, no sentido de que “não se configura inépcia da inicial se a petição contém a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa”. Com efeito, “sob pena de esvaziar a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa, a petição inicial não precisa descer a minúcias do comportamento de cada um dos réus. Basta a descrição genérica dos fatos e imputações.” (STJ, REsp 1513925-BA, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento 05/09/2017, Data da Publicação/Fonte DJe 13/09/2017).

84. A exigência de instrução da petição inicial “*com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de quaisquer dessas provas*”, prevista no novo parágrafo 6º, inciso II, do artigo 17 da deve ser interpretada de forma sistemática com o artigo 28 da Convenção de Mérida, pelo qual “*o conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

fáticas objetivas”, merecendo interpretação conforme à Constituição, sob pena de ofensa ao devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV) e ao direito de tutela judicial efetiva na proteção da probidade administrativa, nos termos do artigo 5º, XXXV, 37, parágrafo 4º, e artigo 129, inciso III, todos da CF.

85. Reforçando a titularidade exclusiva do MP, o novo parágrafo 6º-A do artigo 17 da LIA constitui a base legal de todas e quaisquer modalidades de tutela processual provisória, adequadas e necessária à proteção do resultado útil da ação civil pública de improbidade administrativa, em cada caso concreto, aplicando-se às ações propostas após a vigência da Lei nº 14.230/2021.

86. A Lei nº 14.230/2021 revogou os parágrafos 8º e 9º do artigo 17 da Lei nº 8.429/1992, extinguindo a fase especial de recebimento da petição inicial da ação civil pública de improbidade administrativa, aplicando-se a todos os processos em curso, exigindo que se promova, uma vez recebida a petição inicial, a citação regular dos réus.

87. Extinta a fase de recebimento ou admissibilidade da petição inicial, prevista nos parágrafos anteriores do artigo 17, sob pena de ofensa à duração razoável do processo, descabe proferir decisão interlocutória a respeito, devendo as ações em curso seguir o novo rito instituído pela Lei nº 14.230/2021.

88. É inconstitucional o novo artigo 9º-A do artigo 17 da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, por violar o princípio do devido processo legal substantivo, inexistindo justificação para a disciplina diferenciada do agravo de instrumento em face da decisão interlocutória nele prevista.

89. A Lei nº 14.230/2021 não alterou o artigo 17, §10-A, da Lei nº 8.429/1992, que contempla a possibilidade de solução consensual, mediante pedido das partes ao juiz, tendo como efeito a interrupção do prazo de contestação, por prazo não superior a 60 (noventa) dias. Entende-se que referida solução consensual refere-se à celebração de acordo de não persecução cível, nos termos do novo artigo 17-B, §4º da LIA.

90. O julgamento conforme o estado do processo pelo juízo competente, nos termos do novo artigo 17, §10-B, inciso I, da LIA, exige prévia intimação obrigatória do Ministério Pùblico para manifestação específica sobre a extinção da ação, em atendimento ao artigo 10 do CPC.

91. O desmembramento do litisconsórcio na ação civil pública de improbidade administrativa, nos termos do novo artigo 17, §10-B, inciso II, da LIA, submete-se ao regime disciplinado pelo CPC.

92. Os novos parágrafos 10-C e 10-D, do artigo 17 da LIA ofendem o devido processo legal e a independência do exercício da função jurisdicional na ação civil pública de improbidade administrativa, violando o artigo 5º, incisos XXXV e LIV, bem como o artigo 37, §4º, da CF, bem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

como a separação de Poderes (artigo 2º da CF), na medida em que ao Poder Legislativo não cabe interferir no mérito da atividade de jurisdição a cargo do Poder Judiciário, na tramitação e julgamento de processos judiciais.

93. Os novos parágrafos 10-C e 10-D, do artigo 17 da LIA, nos termos da Lei nº 14.230/2021, ofendem a autonomia institucional do Ministério Público na ação civil pública de improbidade administrativa, na sua função constitucional de tutela do patrimônio público e social, ao transferir para o Poder Judiciário, a capacidade postulatória intransmissível do autor da ação civil pública em realizar o enquadramento dos atos ilícitos, submetendo ao crivo do juiz competente, violando o artigo 5º, inciso XXXV e artigo 37, §4º, da CF, bem como o artigo 127, caput e §1º e artigo 129, inciso III, todos da CF.

94. Ainda que superada sua visceral inconstitucionalidade, os novos parágrafos 10-C, do artigo 17 da LIA, nos termos da Lei nº 14.230/2021, não têm o condão de eliminar a possibilidade de concurso de atos e de concursos de pessoas, no enquadramento dos fatos ilícitos objeto da ação civil pública de improbidade administrativa, sob pena de violação ao devido processo legal e ao cumprimento da responsabilização pela prática de atos ímparobos, previstos no artigo 5º, XXXV e artigo 37, §4º da CF.

95. Os novos parágrafos 10-C e 10-D, do artigo 17 da LIA, nos termos da Lei nº 14.230/2021, demonstram a capacidade de subsunção de todos os enunciados descriptivos constantes do artigo 9º, 10 e 11, constantes de seus caputs/incisos/parágrafos previstos na LIA, atendendo ao princípio da legalidade e da tipicidade, com o perfil adequado à tutela instrumental da probidade, no campo do Direito Administrativo Sancionador, conforme o artigo 37, §4º da CF.

96. Contra decisão judicial que aplique o artigo 17, §§ 10-C e 10-D da LIA caberá a interposição de agravo de instrumento pelo Ministério Público Federal, com o prequestionamento de sua flagrante inconstitucionalidade, considerando que, em matéria sancionatória, em processos administrativos ou judiciais, os acusados defendem-se dos fatos ilícitos imputados e não da qualificação jurídica estabelecida de forma unilateral, seja pela Administração Pública, seja pelo autor da demanda judicial, seja pelo próprio Poder Judiciário.

97. O artigo 17, §10-F, inciso I, da LIA, reconhecendo como nula sentença condenatória de réus “em tipos diversos daquele definido na petição inicial” ofende a separação de Poderes, o devido processo legal e a adequada tutela judicial efetiva devida à proteção da probidade administrativa, nos termos do artigo 2º, artigo 5º, XXV e LIV e 37, §4º, da CF, na medida em que o tipo constitucional e sua legislação complementar não podem coartar ou restringir a atividade própria do Poder Judiciário, no exercício da sua jurisdição. Por outro lado, ainda avultar na norma ostensiva contradição interna, pois na própria Lei nº 14.230 é atribuída ao juiz a possibilidade de alteração do enquadramento dos fatos ilícitos contidos na petição inicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

98. O artigo 17, §10-F, inciso II, reconhecendo como nula sentença condenatória de réus “sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas” exige interpretação sistemática da LIA, e interpretação conforme à Constituição, no sentido de que somente haverá nulidade se houver inobservância do devido processo legal, por ofensa insanável do contraditório e da ampla defesa, e não obriga ao Poder Judiciário a produzir provas desnecessárias ou inúteis ou meramente protelatórias, nos termos do artigo 370 do CPC.

99. O novo artigo 17, §11, da LIA, introduzido pela Lei nº 14.230/2021, consagra o princípio da primazia do mérito, determinando a extinção da ação em face da verificação superveniente da inexistência do ato de improbidade administrativa, e somente poderá ser aplicado após prévia e obrigatória intimação do autor da demanda para manifestação, sob pena de violação ao devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV da CF) e ao 10 do Código de Processo Civil.

100. A averiguação superveniente da inexistência de ato de improbidade refere-se a requalificação da ilicitude atribuída aos corréus, de modo a justificar a não aplicação da responsabilidade pessoal prevista no artigo 37, parágrafo 4º, e disciplinada pela Lei nº 8.429/1992, seja pelo reconhecimento de causa objetiva de não atribuição de autoria, seja pelo reconhecimento da inexistência da conduta improba imputada, ou da legalidade da conduta funcional, anteriormente reputada como ilícita.

101. O novo artigo 17, §14, da LIA estabelece a obrigatoriedade intimação da pessoa jurídica interessada – pessoa jurídica de direito público ou privado, tutelada pelo sistema de improbidade administrativa, nos termos do artigo 1º da LIA – para que, ciente da ação civil pública, promova a sua obrigatoriedade intervenção no processo, tendo em vista o disposto no novo artigo 18 da LIA, conforme redação da Lei nº 14.230/2021.

102. Com a revogação do anterior artigo 17, §3º da Lei nº 8.429/1992, a pessoa interessada não terá mais a discricionariedade de abster-se ou não intervir na ação civil pública de improbidade administrativa, conforme preceituava o revogado dispositivo citado, que se remetia ao disposto no artigo 6º, §3º da Lei de Ação Popular, tendo em vista o disposto no novo artigo 18 da LIA, conforme redação da Lei nº 14.230/2021.

103. O incidente de desconsideração da personalidade jurídica, de que trata o novo artigo 17, §15, da LIA somente é aplicável, no curso do processo da ação principal – tal como ocorre em processo de tutela provisória de indisponibilidade de bens, nos termos do artigo 16, §7º - quando se postula em face de pessoa jurídica na condição processual de terceiro interessado no processo, e não quando a pessoa jurídica é parte integrante do polo passivo da ação. Em razão disso, destaca-se avaliação fundamentada desta situação processual pelo membro do *Parquet*, na fase extrajudicial de apuração dos fatos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

104. O novo artigo 17, §16, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, é inconstitucional, por violar a legitimação ativa do Ministério Pùblico na propositura da ação civil pública na tutela da probidade administrativa, violando o artigo 37, §4º, artigo 127, caput e §1º e artigo 129, todos da CF.

105. O novo artigo 17, §16, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, é inconstitucional, por violar o devido processo legal e princípio da imparcialidade do Poder Judiciário, no processo e julgamento da ação civil pública na tutela da probidade administrativa, violando o artigo 5º, inciso XXXV, artigo 37, §4º, ao transformar o Poder Judiciário, na conversão da AIA em ACP, em autor de ação judicial que deverá prosseguir em face do ente público ou governamental, responsável pela ilegalidade.

106. Ainda que superada sua visceral e flagrante inconstitucionalidade, o artigo 17, §16 deve ser interpretado de forma sistemática, e somente poderá ser aplicado pelo juiz competente até a decisão judicial, de que trata o artigo 17, §10, exigindo, em qualquer situação processual, prévia e específica intimação do autor da ação, para que se manifeste, em observância ao artigo 10 do Código de Processo Civil.

107. No agravo de instrumento, de que trata o artigo 17, §17 da LIA, o Ministério Pùblico deverá prequestionar a inobservância de normas constitucionais que tiraram a validade jurdídica do artigo 17, §16, bem como de normas da Lei nº 8.429, conforme a Lei nº 14230, que conferem intrpretação sistemática aos limites temporais da possibilidade de conversão processual.

108. O artigo 17, §19, inciso I da LIA reconhece, de forma adequada, a não aplicação da revelia (disciplinada pelo artigo 344 do CPC), no âmbito da ação civil pública de improbidade administrativa, sendo que, com o inequívoco caráter processual da nova norma, aplica-se de forma imediata às ações civil públicas, em que a instrução probatória está em curso.

109. O artigo 17, §19, inciso III da LIA é manifestamente inconstitucional por violar o artigo 130-A, §2º da CF, atribuindo ao Conselho Nacional do Ministério Pùblico, o dever de dirimir conflitos de atribuição entre membros de Ministério Pùblicos, na propositura de ações civis públicas, em cumprimento ao artigo 37, §4º e sua legislação regulamentadora.

110. O artigo 17, §19, inciso IV da LIA, ao excluir a remessa necessária (disciplinada pelo artigo 496 do CPC), no caso de sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito, no julgamento da ação civil pública de improbidade administrativa, é inconstitucional por violar as prerrogativas processuais adequadas e necessárias à tutela judicial efetiva da probidade administrativa – forma constitucional qualificada de interesse público indisponível -, nos termos do (artigo 5º, inciso XXXV, artigo 37, §4º e artigo 129, inciso III, da CF)

111. Ainda que superada sua visceral e flagrante inconstitucionalidade, o artigo 17, §16 deve ser



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

interpretado de forma sistemática, restrito às hipóteses elencadas no artigo 496, §3º do CPC, aplicando-se de forma imediata nos processos judiciais em tramitação em segundo grau de jurisdição, somente em casos em que não há recurso de apelação intentado pelas partes, nos termos da legislação processual civil em vigor. Em todos os casos, o Ministério Públco deverá ser intimado para manifestar-se, em atendimento ao artigo 10 do CPC.

112. O artigo 17, §20, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230 é inconstitucional, por outorgar à advocacia pública de entes públicos ou governamentais lesados a atribuição de promover a defesa de réus agentes públicos, em ações de improbidade administrativa, violando as finalidades institucionais de interesse público, previstas nos artigos 131 e 132 da Constituição, que se moldam pelo encargo de representação judicial e consultoria jurídica das aludidas entidades.

113. O artigo 17, §20, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230 é inconstitucional, porque viola o princípio republicano e da moralidade administrativa (artigo 1º, caput e 37, caput), ao habilitar a utilização de instituições públicas na defesa de interesses de agentes públicos, cuja responsabilização pessoal é perseguida através da propositura da AIA.

114. No âmbito da União Federal, o artigo 17, §20, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230 é inconstitucional, por violação direta do artigo 131 da Constituição Federal, ao pretender dispor sobre atividade da advocacia pública federal, reservada à lei complementar.

ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

115. A disciplina jurídica contida na Orientação Normativa 5ª CCR-MPF nº 10/2020 se coaduna com o novo regime do Acordo de Não Persecução Cível, derivado da alteração recente da Lei nº 8.429/1992, conforme artigo 17-B nela inserido pela Lei nº 14.230/2021, ressalvado a previsão de homologação judicial obrigatória incidente sobre acordos celebrados, na esfera extrajudicial, pelo MP, constante do artigo 17-B, §1º, inciso III.

116. Com fulcro na segurança jurídica e na proteção do ato jurídico perfeito, não se pode desconstituir acordo de leniência ou acordo de não persecução cível ou termo de ajustamento de conduta, tendo como objeto a prática de atos de improbidade administrativa, fundamentados nas normas anteriores da Lei nº 8.429/1992, em respeito ao art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição, e ao art. 6º, parágrafo 3º, da LINDB.

117. O novo artigo 17-B, caput, da LIA, explicita a ampla margem de discricionariedade quanto à conveniência, oportunidade e conteúdo, no exercício da competência consensualizada, da qual resultará a celebração de ANPC. Exige sua aderência às circunstâncias do caso concreto, o que impõe observância de todos os princípios constitucionais regentes do proceder público, em especial,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

proporcionalidade, segurança jurídica e eficiência com vistas à tutela preventiva, dissuasória e sancionatória da probidade, em cada caso, seja celebrado antes ou depois do ajuizamento da ação civil pública de improbidade.

118. Os incisos I e II do novo artigo 17-B da LIA constituem condicionantes objetivos mínimos para a celebração de acordos de não persecução cível. Em havendo dano causado ao erário e/ou enriquecimento patrimonial ilícito, o ANPC deverá contemplar o ressarcimento integral do dano e o perdimento de bens correspondentes ao acréscimo patrimonial ilícito.

119. O artigo 17-B, caput, estabelece a legitimidade ativa exclusiva do Ministério Públco competente para a celebração do ANPC, na medida em que também se reservou ao mesmo a legitimização ativa na esfera judicial, para propositura da ação civil pública de improbidade administrativa.

120. O artigo 17-B, §1º, inciso I da LIA exige, como requisito procedural de válida produção do ato ANPC, que se promova a oitiva do ente federativo lesado, seja no caso de ANPC extrajudicial, seja no caso de ANPC judicial.

121. O artigo 17-B, §1º, inciso I da LIA não obriga o ente público ou governamental a se manifestar, mas condiciona a validade do Acordo ao ato de sua notificação para manifestação em prazo razoável. Por outro lado, o ente público e governamental estará adstrito a se manifestar sobre matérias afetas às suas atribuições institucionais, notadamente sobre as consequências administrativas do ANPC e ressarcimento de danos ao erário.

122. O artigo 17-B, §1º, inciso II da LIA exige-se aprovação do ANPC celebrado, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Públco competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis (art. 17-B, §1º, inciso II), se celebrado na fase extrajudicial de atuação ministerial, em sede de procedimento administrativo.

123. Nos termos do artigo 17-B, §1º, inciso II da LIA, a norma se refere à “aprovação”, o que poderia indicar exame de mérito pelo órgão de revisão competente. Todavia, somente caberá exame de legalidade, haja vista o princípio constitucional da independência funcional, em interpretação conforme à Constituição (artigo 127, §1º).

124. Nos termos do artigo 17-B, §1º, inciso III, constituindo o ANPC é forma específica de Termo de Ajustamento de Conduta (de que trata o artigo 5º, §6º da LACP), revelando-se a improbidade administrativa é campo singular do Direito Administrativo Sancionador na tutela coletiva de interesses difusos e coletivos, a exigência de homologação judicial obrigatória em acordos extrajudiciais ofende à autonomia do Ministério Públco como Instituição, e à independência funcional do membro do *Parquet* oficiante no caso (artigo 127, caput e parágrafo 1º). Caberá,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

exclusivamente, ao membro do Parquet oficiante deliberar pela homologação ou não do ANPC extrajudicial, junto ao órgão do Poder Judiciário competente.

125. Mesmo que superada esta visceral inconstitucionalidade – a previsão de homologação pelo Poder Judiciário de ANPC celebrados pelo MP no âmbito administrativo ou extrajudicial, na hipótese de celebração do ANPC antes do ajuizamento da ação, a oitiva do ente federativo lesado (§ 1º, do art. 17-B, da LIA), se dará na forma prevista nos arts. 721 e 722, do CPC.

126. Interpretado conforme a autonomia constitucional do MP (artigo 127, §1º da CF), o artigo 17-B, §3º, da LIA permite, no curso do procedimento do ANPC, que se promova a oitiva do Tribunal de Contas competente, no prazo de 90 (noventa) dias, seja no caso de ANPC extrajudicial, seja no caso de ANPC judicial, a juízo do membro do Parquet, no exercício de sua independência funcional.

127. A Lei nº 14.230/2021 não oferece solução na eventual controvérsia sobre o valor do dano indicado pelo MP e o valor indicado pelo TC. Entende-se que o não acolhimento da manifestação da Corte de Contas exige motivação tempestiva, suficiente e congruente, apontando as razões do não acolhimento, pelo Ministério Público.

128. Em qualquer caso, a celebração do ANPC considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso, conforme o novo artigo. 17-B, §2º, da LIA.

129. O novo artigo. 17-B, §2º, da LIA impõe limites ao exercício de competência, sob a égide de fundamentada proporcionalidade no caso concreto, de modo que o ANPC consagre uma forma de prevenção, dissuasão e repressão a atos de improbidade, que se legitima na exata medida do atendimento ao interesse público, a exigir motivação ampla, imparcial, objetiva, concomitante, suficiente e congruente, em cada caso concreto.

130. Nos termos do artigo 17-B, §4º, da LIA, não será possível ao Ministério Públco recusar a celebração do ANPC, fundando-se exclusivamente na situação ou fase processual em que os fatos ilícitos estão sendo investigados (no plano ministerial) ou processados e julgados (no plano judicial).

131. Não há direito público subjetivo à celebração de Acordo de Não Persecução Cível, tendo em vista que o novo regramento do artigo 17-B da LIA expressamente consagra margens relevantes de valoração e decisão (discriçãonariade), em favor do Ministério Públco competente, conforme o caso concreto.

132. São partes exclusivas do acordo de não persecução cível o Ministério Públco competente, de um lado, e os investigados/processados/condenados, de outro lado, sendo que o artigo 17-B, §5º da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

Lei nº 14.230/2021 não atribuiu esta condição às pessoas jurídicas prejudicadas ou lesadas pela improbidade administrativa, nem tampouco ao órgão de controle interno da entidade lesada ou ao Tribunal de Contas competente, mesmo no caso de atos que causam prejuízos ao erário.

133. O artigo 17-B, no §6º estipula que, celebrado com pessoas jurídicas, o ANPC poderá contemplar “a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”, conforme o caso concreto. A previsão legislativa abre possibilidades que legitimem soluções para obtenção de maior grau de prevenção geral e especial, e maior dissuasão, no bojo do ANPC, que poderá incluir “outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.”

134. Nos termos do artigo 17-B, §7º, da LIA, em caso de descumprimento do ANPC, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Públco do efetivo descumprimento. O regime legal trouxe para o regime da LIA hipótese similar à contida na Lei nº 12.846, fortalecendo a efetividade do cumprimento do ANPC, sob pena de interditar temporariamente o exercício desse direito, no prazo legal.

135. Nos termos do artigo 17-B, §7º, da LIA, a sanção deverá ser imposta no bojo do processo administrativo, na órbita do Ministério Públco, ou em processo judicial próprio, em que se postulará o cumprimento do acordo, observado o devido processo legal, incluindo ampla defesa e contraditório. No caso de sanções impostas pelo Ministério Públco Federal, competirá à 5ª CCR-MPF organizar Cadastro de Sanções impostas pelo descumprimento de ANPC, de forma a conferir máxima publicidade aos atos sancionatórios.

SENTENÇA

136. O novo artigo 17-C da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021 é aplicável às sentenças prolatadas após o início de vigência da lei reformadora.

137. O novo artigo 17-C, inciso I, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, no que exige indicação precisa dos elementos fundantes do enquadramento dos fatos aos tipos previstos nos artigos 9º, 10 e 11, afastando presunções, explicita dever jurídico já existente, relativamente à sentença condenatória, conforme o artigo 489 do Código de Processo Civil.

138. O novo artigo 17-C, inciso II, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, ostensivamente inspirado no artigo 20 da LINDB, no que exige da sentença que considere “as consequências



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos”, deve ser observado, tanto em sentenças de procedência (com ou sem resolução de mérito), quanto em sentenças de improcedência, de sorte que não podem ser ignoradas as consequências concretas do julgamento, em termos de prevenção, dissuasão e repressão aos atos de improbidade, bem como em termos de efetividade de direitos fundamentais dos réus.

139. O novo artigo 17-C, inciso IV da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, submete a sentença à observância do princípio constitucional da proporcionalidade ou da razoabilidade, indicando, de forma exemplificativa, critérios de dosimetria das sanções previstas no art. 12, em suas alíneas ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘f’ e ‘g’.

140. O novo artigo 17-C, inciso IV, alínea ‘f’, da LIA, explicitando o critério fundado na “atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva” autoriza sejam consideradas a existência e efetividade de programas de integridade (referidos no artigo 17-B, §6º) no âmbito de pessoas jurídicas responsabilizadas, na dosimetria das sanções devidas pela prática de improbidade administrativa.

141. O caráter exemplificativo dos fatores de dosimetria arrolados no artigo 17-C, inciso IV, pode ser observada por outras regras da LIA, a exemplo do artigo 17-B, §2, que, para efeito do ANPC, determina serem considerados “a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade administrativa”.

142. O caráter exemplificativo dos fatores de dosimetria das sanções arrolados no artigo 17-C, inciso IV, pode ser observada por outras regras do domínio da improbidade administrativa, como a prevista no artigo 7º da Lei nº 12.846/2013, que, relativamente às sanções aplicáveis às pessoas jurídicas, enumeram os seguintes; I - a gravidade da infração; II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; III - a consumação ou não da infração; IV - o grau de lesão ou perigo de lesão; V - o efeito negativo produzido pela infração; VI - a situação econômica do infrator; VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; e IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesado.

143. O novo artigo 17-C, inciso VI da LIA, disciplinando sanções aplicáveis a *terceiros* – pessoas físicas e jurídicas que não ostentam a condição de agente público, na definição do artigo 2º – exige adequada interpretação sistemática, de sorte que a sentença deve considerada a sua “*atuação específica*”, por força do princípio da individualização das sanções, não admitindo “a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido”, visto que, nesta hipótese, não haverá nexo de causalidade a justificar a fixação de sanções previstas na LIA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5^a Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

144. O novo artigo 17-C, inciso VI da LIA, disciplinando sanções aplicáveis a *terceiros* – pessoas físicas e jurídicas que não ostentam a condição de agente público, na definição do artigo 2º – é inconstitucional, quando estabelece que a sentença deve considerar a sua “*atuação específica*”, não admitindo responsabilização decorrente de suas ações ou omissões, “*das quais não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas*”, visto que a norma viola os princípios da isonomia (artigo 5º, caput), da proporcionalidade e da razoabilidade (artigo 5º, inciso LIV), bem como o artigo 37, §4º da CF, sem olvidar a ofensa à própria sistemática da LIA, que expressamente admite três categorias de improbidade administrativa (enriquecimento ilícito, dano causado ao erário, e ofensa aos princípios da administração pública).

145. O novo artigo 17-C, inciso VII da LIA, determinando que, na sentença, sejam indicados os critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção, no caso de atos de improbidade de “*ofensa a princípios*” reitera a norma prevista no artigo 11, §3º, que exige a “*demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infracionais violadas.*”.

146. O novo artigo 17-C, §1º da LIA reitera, no dispositivo consagrado à sentença, a norma já insculpida no artigo 2º, §2º, e artigos 9º, 10 e 11 (quando admitem formas dolosas de conduta ilícita).

147. O novo artigo 17-C, §2º, da LIA, ao dispor que, no julgamento de AIA em que há vários réus em litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no “*limite da participação*” de cada corréu, atende ao princípio constitucional da individualização das sanções.

148. O novo artigo 17-C, §2º, da LIA, ao dispor que, no julgamento de AIA em que há vários réus em litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite dos “*benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade*”, viola o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade (artigo 5º, LIV), quando a sentença houver reconhecido a prática de improbidade administrativa, que causa prejuízo ao erário, hipótese em que o dever de resarcimento do dano é imponível a todos os corréus responsáveis, em regime de solidariedade passiva, sob pena de manifesta ofensa ao princípio da isonomia (artigo 5º, caput) e da moralidade administrativa (artigo 37, caput).

149. Por força do princípio constitucional da individualização das sanções (artigo 5º, inciso XLVI), não há possibilidade lógica e jurídica de se estabelecer solidariedade entre os corréus condenados em ação civil pública de improbidade administrativa, imputada a vários corréus, em regime de litisconsórcio passivo.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE E AÇÃO CIVIL PÚBLICA ORDINÁRIA.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
 5^a Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
 Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

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

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

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

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

SENTENÇA CONDENATÓRIA – EXECUÇÃO DE DÉBITO

154. O novo artigo 18, caput, da LIA estabelece, como efeito geral da prática de atos de improbidade, tipificados no artigo 9º e 10, judicialmente reconhecida em sentença condenatória, o dever jurídico de perdimento de bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio dos réus.

155. O novo artigo 18, §1º da LIA estabelece a legitimação ativa principal ou primária da pessoa jurídica prejudicada para promover a liquidação da sentença condenatória, que fixou o ressarcimento de dano causado ao erário e o perdimento de bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio dos réus.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

156. O novo artigo 18, §2º da LIA estabelece a legitimação ativa subsidiária ou secundária do Ministério Público competente para promover a liquidação da sentença condenatória, que fixou o ressarcimento de dano causado ao erário e o perdimento de bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio dos réus. Esta legitimação subsidiária somente pode ser exercida, após o prazo de seis meses, contados do trânsito em julgado da sentença de procedência da ação.

157. A omissão da pessoa jurídica prejudicada em promover a liquidação de que trata o artigo 18, §1º, será objeto de apuração, em procedimento próprio, pelo Ministério Público.

158. O novo artigo 18, §3º da LIA, pelo qual “para fins de apuração do valor de ressarcimento, deverão ser descontados os valores efetivamente prestados”, deve ser interpretado de forma sistemática, no sentido de que, havendo condenação pela prática de ato de improbidade que causa dano ao erário em contratações administrativas (artigo 10), o valor do dano deve excluir os valores dos custos correspondentes aos serviços efetivamente prestados, não constituindo enriquecimento sem causa das entidades tuteladas (de que trata o artigo 10, §1º) a devolução devida de valores correspondentes ao lucro líquido obtido pelo contratado na execução contratual.

159. O novo artigo 18, §4º, da LIA estabelece que, em sede de execução, o juiz competente poderá, a requerimento do réu, e ouvida a entidade lesada, autorizar o parcelamento em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais (monetariamente corrigidas), do débito oriundo de condenação na ação de improbidade administrativa, comprovada a incapacidade financeira de pagamento imediato da dívida.

160. O disposto no artigo 18, §§ 1º, 2º e 4º aplicam-se aos valores decorrentes da condenação em multa civil, prevista nos artigos 12, inciso I, II e III, da LIA, considerando que esta quantia também integra o débito resultante da condenação judicial.

161. Nos termos do 178, inciso I, do CPC, o Ministério Público deverá exercer a função de *custos legis*, nos processos de liquidação e de cumprimento de sentença, de que trata o artigo 18.

162. O artigo 18, §2º da LIA não excluir a legitimação ativa do Ministério Público para tomar as providências extrajudiciais ou judiciais cabíveis, inclusive tutelas provisórias, na defesa do erário, enquanto elemento componente do patrimônio público e social, com fulcro direto no artigo 129, inciso III da Constituição Federal, e na forma disciplinada no CPC.

PROCESSO DE EXECUÇÃO – UNIFICAÇÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

163. O novo artigo 18-A incide exclusivamente na fase de cumprimento de diversas sentenças condenatórias, em face do mesmo réu, em processos em tramitação *no mesmo Juízo*, pela prática de atos de improbidade administrativa, definido nos termos do artigo 17, §4º-A da LIA, constituindo norma processual de aplicação imediata.

164. O novo artigo 18-A institui a denominada *unificação na execução*, no que pertine à continuidade delitiva, e ao concurso material de ato de improbidade administrativa.

165. A “continuidade de ilícito”, de que trata o artigo 18-A, inciso I, deve ser compreendida pela conduta ímpresa de agente público que, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais ilícitos da mesma categoria, as quais, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes, devem ser havidas como atos de improbidade em continuação.

166. Para fins de continuidade de ilícito, de que trata o artigo 18-A, inciso I, *ilícitos da mesma categoria* devem ser considerados os que são *tipificados formalmente de igual modo*, conforme os tipos gerais e especiais constantes dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA.

167. Caberá ao réu requerer, perante o juiz competente, a unificação de que trata o artigo 18-A, inciso I, na medida em que se trata de incidente no processo de execução que visa beneficiá-lo.

168. Nos termos do artigo 18-A, inciso I, a lei já estabeleceu que, em havendo atos de improbidade em continuação, o juiz competente confrontará (i) a maior sanção aplicada, aumentada de 1/3 (um terço) e (ii) a soma das sanções aplicadas, sendo que a execução recairá sobre a alternativa mais benéfica ao réu.

169. No caso de concurso material de atos de improbidade administrativa, de que trata o inciso II, do artigo 18-A, a unificação de processos de execução resultará exclusivamente na somatória das sanções executadas, da mesma natureza.

170. Nos termos do parágrafo único, do artigo 18-A, no processo de unificação de sanções, o juiz competente não poderá ultrapassar o limite máximo de 20 (vinte) anos, relativamente às unificação das sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar de receber incentivos fiscais ou creditícios do Poder Público.

171. O Ministério Público deverá ser previamente intimado para manifestar-se em todos os processos de execução de ações civis públicas de improbidade administrativa, em que os réus venham a pleitear o benefício instituído no artigo 18-A, da LIA.

172. Descabe promover unificação de sanções, relativamente às condenações judiciais por ato de improbidade administrativa, de que resulta a sanção de perda da função pública, que, sob o ponto de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

vista lógico-jurídico, se consuma de forma única.

173. Descabe promover unificação de sanções, relativamente às condenações judiciais por ato de improbidade administrativa, de que resultem o ressarcimento de dano causado ao erário decorrente de cada ato ímparo, sob pena de concessão de benefício indevido ao réu.

174. Descabe promover unificação de sanções, relativamente às condenações judiciais por ato de improbidade administrativa, de que resultem a proibição de contratar e de receber benefícios ou incentivos, fiscais ou creditícios, se não houver similitude entre o conteúdo das sanções, e cuja unificação o réu pretende unificar.

CAPÍTULO VI
DAS DISPOSIÇÕES PENAIS

175. A Lei nº 14.230/2021 não promoveu nenhuma alteração no tipo penal inscrito no artigo 19 da LIA.

176. Ao lado da “denúncia caluniosa”, de que trata o artigo 19 da LIA, merece registro a tipificação do crime de “denúncia caluniosa” no artigo 339 do Código Penal, alterado pela Lei nº 14.110/2020.

177. A Lei nº 14.230 não alterou o caput do artigo 20 da Lei nº 8.429/1992, condicionando a efetivação da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos somente após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

178. Nos termos do novo artigo 20, §1º, a medida cautelar de afastamento provisório de agentes públicos se legitimará (i) quando a medida for necessária à instrução processual, e (ii) para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

179. A referência à prática de “novos ilícitos” referida no artigo 20, §1º, diz respeito à quaisquer formas de atos de improbidade administrativa, tipificados nos artigos 9º, 10 e 11, da LIA, desde que a sua prática tenha relação com os fatos específicos objeto da demanda principal.

180. Nos termos do novo artigo 20, §2º, o afastamento está condicionado ao prazo de até (90) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada.

181. O prazo máximo previsto no artigo 20, §2º deve ser interpretado de forma sistemática, de modo que não poderá impedir prorrogações em que a situação fática descrita na norma, apreciada pelo juiz competente, perdura para além da consumação do prazo, de modo a assegurar a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

efetividade da tutela cautelar, de que trata o artigo 20.

INDEPENDÊNCIA DO SISTEMA DE IMPROBIDADE EM FACE DO SISTEMA DE RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL

182. O novo artigo 21, inciso I, com a redação da Lei nº 14.230/2021 desvincula a aplicação das sanções previstas no artigo 12 da LIA, da “efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público”, ressalvada a condenação pela prática de ato de improbidade tipificado no artigo 10, que exige a configuração do dano como elemento objetivo tipificador da conduta ímpresa.

INDEPENDÊNCIA DO SISTEMA DE IMPROBIDADE EM FACE DO SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO E INTERNO

183. A Lei nº 14.230/2021 não alterou o artigo 21, inciso II da Lei nº 8.429/1992, de modo que a aplicação das sanções previstas no artigo 12 independe da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas.

184. Não está na atribuição de Tribunal de Contas firmar, em cada caso concreto, juízo de legalidade sobre a configuração ou não, da prática de ato de improbidade administrativa, nos termos dos artigos 9º, 10 e 11, da LIA, sob pena de violação das atribuições constitucionais do Ministério Público e do Poder Judiciário.

**PROVA E ATOS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO
NO SISTEMA DE IMPROBIDADE**

185. Nos termos do novo artigo 21, §1º da LIA, o legislador atribuiu valor probatório aos “atos de órgão de controle interno ou externo [Tribunais de Contas]”, no sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativo, os quais “serão considerados pelo juiz quando tiverem servidor de fundamento para a conduta do agente público”, desde que observados os princípios constitucionais do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV) na sua válida produção, compartilhamento e empréstimo na demanda coletiva, nos termos do artigo 369 e 372 do Código de Processo Civil

186. Descabe, com fulcro no novo artigo 21, §1º da LIA, submeter o exercício da função jurisdicional no âmbito da ação civil pública de improbidade a juízos formulados ou cristalizados



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

em atos ou decisões de órgãos administrativos de controle externo ou Tribunais de Contas, sob pena de inconstitucionalidade manifesta à independência do Poder Judiciário (artigo 2º da CF).

187. O novo artigo 21, §2º da LIA estabelece o valor probatório de “provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões”, que deverão ser consideradas “na formação da convicção do juiz”, na ação civil pública de improbidade administrativa, desde que observados os princípios constitucionais do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV) na sua válida produção, compartilhamento e empréstimo na demanda coletiva, nos termos do artigo 369 e 372 do Código de Processo Civil.

**COMUNICABILIDADE ENTRE SENTENÇAS CIVIS E
 CRIMINAIS (INEXISTÊNCIA DA CONDUTA OU NEGATIVA DE AUTORIA)
 E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

188. Nos termos do artigo 21, §3º da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, no tocante ao princípio constitucional da independência de sistemas de responsabilização, o dispositivo reitera comando normativo já consagrado no direito brasileiro, no sentido de que a *sentença penal*, quando conclui pela *inexistência da conduta* (fato ilícito) e pela *negativa da autoria*, produzirá efeitos na ação de improbidade administrativa.

189. Nos termos do artigo 21, §3º da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, no tocante ao princípio constitucional da independência de sistemas de responsabilização, o dispositivo traz inovação, relativa à previsão de comunicabilidade de efeitos de *sentenças civis*, em relação à ação de improbidade administrativa. Referida norma merece interpretação sistemática, a fim de preservar o juízo de tipificação de determinada conduta funcional ilícita como ato de improbidade, reservado ao juiz competente da ação civil pública.

190. A prática ou produção de atos ou omissões ilegais reconhecidas em *sentença civil* (v.g. mandado de segurança individual ou coletivo, ação popular, mandado de injunção individual ou coletivo, ação civil pública ordinária etc.) não significa automático reconhecimento de conduta ímpresa, que exige avaliação típica dentro do sistema de improbidade administrativa.

191. O reconhecimento da observância da legalidade por atos ou omissões em *sentença civil* (v.g. mandado de segurança individual ou coletivo, ação popular, mandado de injunção individual ou coletivo, ação civil pública ordinária etc.), significa possibilidade de exclusão do caráter ilícito à conduta tipificada (“*inexistência da conduta*”), desde que constatada similitude absoluta entre as condutas judicialmente apreciadas, para os fins do artigo 10 e 11, o que exige avaliação contextualizada dentro do sistema de improbidade administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

192. É inconstitucional extrair da “negativa de autoria” sobre prática ou produção de atos ou omissões ilícitos, firmados em *sentenças civis* prolatadas em outros processos judiciais, a comunicabilidade de efeitos, prevista no artigo 21, §3º, da LIA, visando afastar *in limine* a autoria de atos de improbidade administrativa, que exigem aplicação de regime próprio de Direito Administrativo Sancionador na imputação do ilícito (artigo 2º e 3º da LIA), sob pena de ofensa ao devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV).

193. A configuração de improbidade administrativa poderá ocorrer mesmo em caso de prática ou produção de atos e omissões, considerados lícitos em *sentenças civis*, como se verifica na categoria de atos de enriquecimento ilícito, de que trata o artigo 9º, da LIA.

194. Em qualquer caso, a comunicabilidade de efeitos de *sentenças civis*, prolatadas em outros processos judiciais, no sistema de improbidade administrativa, exige participação do Ministério Públco nos referidos processos de origem, como parte ou *custos legis*. Da mesma forma, o reconhecimento dos efeitos em determinada ação civil pública de improbidade exige prévia intimação e manifestação do Ministério Públco, nos termos do artigo 10, do CPC.

**COMUNICABILIDADE DEMAIS SENTENÇAS PENAS ABSOLUTÓRIAS E
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

195. O novo artigo 21, §4º da LIA é inconstitucional, ao estabelecer a comunicabilidade automática entre qualquer sentença penal absolutória e o sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, por ofensa direta ao artigo 37, §4º, *in fine*, da CF.

196. O novo artigo 21, §4º da LIA é inconstitucional, ao estabelecer a aplicação automática entre os parâmetros probatórios fundantes de qualquer sentença penal absolutória e os parâmetros probatórios do sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, que pertence ao Direito Administrativo Sancionador, por ofensa direta ao artigo 37, §4º, *in fine*, da CF, e violação ao devido processo legal adjetivo (artigo 5º, inciso LIV).

197. O novo artigo 21, §4º da LIA é inconstitucional, ao estabelecer que *condenação criminal* confirmada ou proferida por órgão colegiado, em Tribunais Regionais Federais ou Tribunais de Justiça Estaduais ou Tribunais Superiores constituem fatos extintivos de ação civil pública de improbidade administrativa, em curso na jurisdição cível federal ou estadual em todas as instâncias, independentemente das circunstâncias processuais e do grau de jurisdição em que tramita, porque implica na submissão da jurisdição cível, em qualquer grau de jurisdição, a acórdão criminal prolatado em jurisdição criminal, por órgão colegiado, violando a autonomia de órgãos do Poder



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5^a Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

Judiciário no exercício de sua função jurisdicional, o devido processo legal, o ato jurídico perfeito, não encontrando fundamento no princípio constitucional do *non bis in idem*, seja na sua vertente material, seja na sua vertente processual.

198. Mesmo que superada sua visceral inconstitucionalidade, no ordenamento brasileiro, o novo artigo 21, §4º da LIA deverá ser interpretado, de forma sistemática, admitindo-se, em caráter excepcional, a comunicabilidade de efeitos de sentenças absolutórias criminais, exclusivamente amparadas nos *incisos II e V, do artigo 386* do Código de Processo Penal, segundo os quais a absolvição decorre de não haver prova da existência do fato e não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal, pressupondo-se identidade dos fatos, de sujeitos, e dos elementos de prova, existentes na ação criminal e na ação civil pública de improbidade administrativa. Mesmo nesta hipótese excepcional, caberá ao Juízo cível decidir sobre a aplicação casuística da norma, após prévia e regular manifestação do Ministério Públco, nos termos do artigo 10 do CPC.

199. A interpretação acima preconizada do novo artigo 21, §4º da LIA ampara-se na interpretação de que a lei nacional passou a acolher o princípio do *non bis in idem*, em sua vertente processual, na relação entre o sistema de responsabilização criminal e o sistema de improbidade administrativa, em caráter excepcional, quando configurada a situação acima, conferindo maior peso à segurança jurídica.

200. Ofenderá o princípio da proporcionalidade e do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV da CF), e à autonomia do sistema de improbidade administrativa (artigo 37, §4º da CF), interpretação que conduza a comunicabilidade automática de sentença penal ou acórdão criminal absolutório, de que trata o artigo 21, §4º da LIA, fundada no artigo 386, inciso VII do CPP (não existir prova suficiente para condenação criminal), no âmbito do sistema de improbidade administrativa, na medida em que referida absolvição de réus somente se legitima à luz da aplicação de normas penais, materiais e processuais, inseridas no Direito Penal e no Direito Processual Penal, fundadas no princípio *in dubio pro reo*, na tutela do *jus libertatis*, o que não se reproduz na improbidade administrativa, no terreno do Direito Administrativo Sancionador, preordenada a tutela da probidade na organização do Estado (interesse público), à luz do artigo 37, §4º da CF, e do próprio artigo 1º, caput e seu §4º da LIA.

201. Ofenderá o princípio da proporcionalidade e do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV da CF), e à autonomia do sistema de improbidade administrativa (artigo 37, §4º da CF), a aplicação automática do *artigo 386, inciso III, do Código de Processo Penal* (não constituir o fato infração penal), de que trata o artigo 21, §4º da LIA, na medida em que o aludido juízo de atipicidade (e consequente absolvição de réus) somente se legitima à luz da aplicação de tipos penais materiais, inseridos no Direito Penal, o que não se reproduz na improbidade administrativa, cuja lei possui tipos gerais e especiais próprios, preordenados a tutela da probidade na organização do Estado (interesse público), à luz do artigo 37, §4º da CF, e do próprio artigo 1º, caput e seu §4º da LIA. No



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

caso da absolvição por atipicidade criminal, a vinculação só seria possível quando houvesse absoluta coincidência entre o tipo penal e o tipo da improbidade, sendo que não pode haver vinculação entre tipos que não possuam idêntica descrição típica

OUTRAS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO E IMPROBIDADE
E PRINCÍPIO DO NON BIS IN IDEM.

202. Com fulcro no artigo 37, §4º da CF, a improbidade administrativa constitui sistema de responsabilização de agentes públicos e terceiros, dotado de autonomia constitucional, em frente das demais instâncias, o que encontra fundamento no artigo 1º, caput e artigo 12, caput, da própria LIA, de modo que qualquer restrição à sua autonomia deve observar o princípio da proporcionalidade e do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV), assegurada a tutela eficiente da probidade como bem jurídico protegido.

203. O princípio constitucional do *non bis in idem (vertente material)*, derivado do princípio constitucional do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV) impede que os mesmos fatos ilícitos possam ser reiteradamente sancionados, em ações civil públicas de improbidade administrativa.

204. O princípio constitucional do *non bis in idem (vertente material)*, derivado do princípio constitucional do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV), relativamente às sanções imponíveis às pessoas jurídicas, previstas no artigo 12 da LIA, exige a observância do regime disciplinado no artigo 3º, §2º, por força do artigo 12, §7º, ambos da LIA, inseridos pela Lei nº 14.230/2021, de modo a harmonizar a aplicação sistemática da Lei nº 8.429 e da Lei nº 12.846, na tutela da probidade como bem jurídico protegido.

205. O princípio constitucional do *non bis in idem (vertente processual)*, derivado do princípio constitucional do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV) impede que os mesmos fatos ilícitos possam ser objeto de distintos inquéritos civis públicos ou de distintas ações civis públicas de improbidade administrativa, o que se encontra previsto no artigo 17, §19, primeira parte, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021.

206. Nos termos dos novos artigos 12, §§6º e 7º, 17, inciso V e 21, §5º da LIA, inseridos pela Lei nº 14.230/2021, no julgamento da ação civil pública de improbidade e da execução de suas condenações, o juiz competente deverá realizar *compensação das sanções* devidas e aplicadas nos termos da LIA com *outras sanções eventualmente aplicadas aos réus em outras esferas ou sistemas de responsabilização*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
 Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

207. A compensação de que trata os novos dispositivos - novos artigos 12, §§6º e 7º, 17, inciso V e 21, §5º da LIA - pressupõe que as sanções aplicadas em outras esferas revelem o *caráter de definitividade*, quando aplicadas em esfera administrativa, ou *caráter de coisa julgada formal e material*, quando aplicadas no exercício de função jurisdicional.

208. Com amparo no artigo 12, §6º, da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, a lei reconhece a plena juridicidade de dedução de valores já pagos a título de ressarcimento de danos materiais causados ao erário, decorrentes do ato de improbidade administrativa, em outras esferas ou sistemas de responsabilização, para evitar o enriquecimento ilícito do ente público ou governamental lesado – como preconiza o artigo 10, §1º da LIA -, que não se justifica a título de proteger a probidade administrativa, na forma do artigo 37, §4º.

CAPÍTULO VII
PREScriÇÃO

209. O novo artigo 23, da LIA, como norma de direito processual e material, aplica-se aos fatos ocorridos após o início da vigência da Lei nº 14.230/2021.

210. Integrando o Direito Administrativo Sancionador, as sanções por improbidade administrativa são prescritíveis. Todavia, como a prescrição no campo civil atinge a pretensão (direito de ação), não o direito material em si (conforme o art. 189, do Código Civil), e, inexistindo dispositivo legal expresso qualificando a prescrição como hipótese de extinção de punibilidade na LIA (como ocorre no art. 108, IV, do Código Penal), a prescrição da pretensão acusatória, no sistema de improbidade administrativa não extingue a punibilidade, mas tão-somente o direito de ação. Em razão disso, o novo prazo prescricional, de que trata o artigo 23, caput, alterado pela Lei nº 14.230, não retroage para atingir ações regularmente propostas dentro do prazo previsto na legislação anterior.

211. A aplicação retroativa da nova prescrição abstrata de 8 (oito) anos prevista no art. 23, caput, alterado pela Lei 14.230/2021, viola os princípios da vedação da proteção deficiente do bem jurídico (artigo 37, §4º), do acesso à justiça (artigo 5º, XXXV, 37, §4º e artigo 129, inciso III, da CF), da *actio nata* e da boa-fé objetiva como corolários do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV), não podendo alcançar as ações em tramitação, que foram ajuizadas dentro dos prazos prescricionais vigentes na época.

212. A instituição de prazo máximo de conclusão de inquérito civil público, para apuração de atos de improbidade administrativa, de que trata o §2º do artigo 23, da LIA, é inconstitucional por violação à autonomia institucional do Ministério Público, assegurada pelos artigos 127 e parágrafo 1º, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

213. Mesmo que superada sua visceral inconstitucionalidade, o artigo 23, §2º é norma processual, aplicando-se a procedimentos e inquéritos em curso, contando-se o novo prazo a partir da vigência da Lei nº 14.230/2021.

214. Mesmo que superada sua visceral inconstitucionalidade, na aplicação do artigo 23, §2º, considera-se fundamentado o despacho de prorrogação do inquérito civil que determinar a realização de nova diligência ou que indicar diligência anteriormente determinada e que se encontram pendente. A prorrogação deverá ser comunicada à 5a CCR/MPF, através de registros eletrônicos no sistema do MPF, para os fins do art. 23, §2º, da LIA, dispensada a remessa dos autos, cuja tramitação não se suspenderá.

215. Mesmo que superada sua visceral inconstitucionalidade, na aplicação do artigo 23, §2º, o termo inicial do prazo de tramitação do inquérito civil público que apura a prática de ato de improbidade administrativa, nos termos da LIA, é a data da sua publicação na imprensa oficial da portaria que o houver instaurado ou, na hipótese de tramitação sigilosa, da respectiva assinatura digital, nos termos das normas em vigor no âmbito do MP.

216. O membro do MPF competente poderá determinar a suspensão do prazo de tramitação do inquérito civil e de propositura da ação de improbidade, por até 90 dias – o mesmo prazo previsto no artigo 17, § 10-A, da LIA, para soluções consensuais após o ajuizamento da ação –, durante as tratativas administrativas para a celebração de acordo de não persecução cível, ainda que delas não se resulte solução consensual.

217. A instituição de prazo de ajuizamento de ação civil pública de improbidade administrativa, de que trata o §3º do artigo 23, da LIA, é inconstitucional por violação à autonomia institucional do Ministério Públco, assegurada pelos artigos 127 e parágrafo 1º, da Constituição Federal.

219. A exemplo do que ocorre com o prazo para o oferecimento da denúncia, previsto no art. 28, do CPP, também é impróprio o prazo para o ajuizamento da ação de improbidade, previsto §3º do artigo 23, da LIA, não tendo natureza decadencial, por falta de expressa previsão legal. A ação poderá ser proposta enquanto não transcorrido o prazo de prescrição previsto no art. 23 da mesma lei.

220. A prescrição intercorrente tem natureza exclusivamente processual e deve seguir o princípio do *tempus regit actum* (CPC, art. 14), contando-se os prazos previstos no novo artigo 23, §4º da LIA, na sua inteireza, a partir da entrada em vigor da Lei 14.230/2021.

221. Não opera a prescrição intercorrente se a demora na solução do feito é imputável ao serviço judiciário, nos termos do art. 240, § 3º, do CPC, pelo qual “a parte não será prejudicada pela demora imputável exclusivamente ao serviço judiciário”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

222. O novo artigo 23-C, da LIA é inconstitucional por violação frontal e direta do artigo 37, §4º da Constituição Federal, que tutela o erário, e não admite qualquer exclusão de recursos públicos do campo de sua abrangência material, incluindo os recursos públicos dos partidos políticos ou de suas fundações.

223. O prazo de prescrição intercorrente, de apenas 4 (quatro) anos, previsto no novo artigo 23, §5º da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, para a realização de toda a instrução processual/probatória e o exame de mérito, com condenação, nas ações por ato de improbidade administrativa, contraria drasticamente o princípio da proporcionalidade e do devido processo legal substantivo, na dimensão de proibição de proteção insuficiente dos bens jurídicos (art. 5º, inciso LIV, CF), e da duração razoável do processo, sob a perspectiva da necessidade de assegurar tempo razoável para a resposta estatal em demandas dessa natureza. (art. 5º, LXXVIII, CF), vez que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através de seu Departamento de Pesquisas Judiciais – DPJ, em 2015, na Série Justiça Pesquisa, concluiu que, em média, foi observado que o tempo entre a data do ajuizamento do processo e a data do trânsito em julgado, em ações de improbidade administrativa que constavam da base de dados até dezembro de 2013 foi de 1.855,83 dias (61,86 meses ou 5,15 anos), revelando objetivamente os vícios de inconstitucionalidade material referidos.

ARTIGO 3º DA LEI N° 14.230/2021.

224. Enquanto permanecer válido e eficaz o artigo 3º da Lei nº 14.230/2021, dada a presunção de constitucionalidade dos atos legislativos, o Ministério Pùblico deve tomar todas as medidas necessárias para o cumprimento das suas prescrições, em todos os graus de jurisdição, nas ações civis públicas de improbidade administrativa em curso.

225. Nos termos do art. 3º da Lei 14.230/2021, o Ministério Pùblico tem o prazo de 1 (um) ano para se manifestar sobre o interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pùblica, inclusive em grau de recurso, sob pena de extinção do processo sem resolução de mérito.

226. Considerando que os processos estarão suspensos e o prazo é peremptório com consequências processuais, recomenda-se que as unidades do MPF tomem a iniciativa e estabeleçam diálogo com o Poder Judiciário para receber os processos de forma ordenada, evitando assoberbamento e possibilitando uma análise criteriosa sobre o interesse público e a adequação jurídica para assumir, ou não, o polo ativo da demanda.

227. Sugere-se, para recebimento ordenado de processos de autoria da Fazenda Pùblica, pedir vista baseada na numeração final dos processos, em ordem numérica crescente (de 0 a 9), dividindo-os



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**
5^a Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção
Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada

por lapsos temporais adequados para cada Unidade do MPF, como, por exemplo, no mês de novembro vista dos processos com finais 1 e 2; no mês de dezembro vista dos processos com finais 3 e 4; e assim por diante.

228. Sugere-se, outrossim, pedir vista dos processos com base na sua antiguidade, dividindo-os por lapsos temporais adequados para cada Unidade do MPF, permitindo priorizar os processos com maior tempo de tramitação, evitando-se eventuais efeitos de prescrição intercorrente.

Brasília, 11 de novembro de 2021.

SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da Comissão Permanente de
Assessoramento para Acordos de Leniência e
Colaboração Premiada

JOSÉ ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA
Procurador Regional da República (PRR3)
Coordenador Substituto da Comissão Permanente de
Assessoramento para Acordos de Leniência e
Colaboração Premiada

MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI
Subprocuradora- Geral da República
Coordenadora da 5^a Câmara de Coordenação e Revisão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00390794/2021 NOTA TÉCNICA nº 1-2021**

.....
Signatário(a): **SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI**

Data e Hora: **12/11/2021 19:11:10**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI**

Data e Hora: **12/11/2021 18:28:50**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **JOSE ROBERTO PIMENTA OLIVEIRA**

Data e Hora: **12/11/2021 19:09:15**

Assinado com certificado digital

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 103fc24a.3a226f3e.d140defd.ba96c1d9