

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.236 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP  
**ADV.(A/S)** : ELTON LUIS NASSER DE MELLO  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**DECISÃO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, tendo por objeto o art. 2º da Lei 14.230/2021, na parte em que alterou os seguintes dispositivos da Lei 8.429/92: (a) art. 1º, §§ 1º, 2º, e 3º, e art. 10; (b) art. 1º, § 8º; (c) art. 11, *caput* e incisos I e II; (d) art. 12, I, II e III, e §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; (e) art. 12, § 1º; (f) art. 12, § 10; (g) art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; (h) art. 17-B, § 3º; (i) art. 21, § 4º; (j) art. 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º; (k) art. 23-C.

Eis o teor das normas impugnadas:

**(a) Art. 1º, §§1º, 2º, e 3º, e art. 10:**

Art.1º [...]

§ 1º - Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais;

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

## ADI 7236 MC / DF

[...]

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...].

### **(b) Art. 1º, § 8º:**

Art. 1º [...]

§ 8º – Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente 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.

### **(c) art. 11, caput e incisos I e II:**

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

I – revogado;

II – revogado;

### **(d) art. 12, I, II e III, §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único:**

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

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos,

## ADI 7236 MC / DF

pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

[...]

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo.

[...]

§ 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Art. 18-A. A requerimento do réu, na fase de cumprimento da sentença, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com

## ADI 7236 MC / DF

outras já impostas em outros processos, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes, observado o seguinte:

Parágrafo único. As sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos.

### **(e) Art. 12, § 1º:**

Art. 12. [...]

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

### **(f) art. 12, § 10:**

Art. 12. [...]

§ 10 Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.

### **(g) art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I:**

Art. 17. [...]

§ 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor.

§ 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei.

## ADI 7236 MC / DF

§ 10-F. Será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que:

I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial;

**(h) art. 17-B, § 3º:**

Art. 17-B. [...]

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

**(i) art. 21, § 4º:**

Art. 21. [...]

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

**(j) art. 23, caput, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º:**

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

[...]

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

[...]

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

## ADI 7236 MC / DF

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.

### (k) art. 23-C:

Art. 23-C. Atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

A requerente aponta que a Constituição contém inúmeros mandados de responsabilização, a exemplo da *“responsabilização contra abusos cometidos no âmbito da Administração Pública, à luz da previsão de princípios administrativos no art. 37, caput”* *“daquela outra do § 4º do mesmo dispositivo constitucional, indicadora de sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa”*, em relação aos quais não poderia se exonerar o legislador infraconstitucional.

Nesse contexto, ancorado nos princípios da máxima efetividade das normas constitucionais, da vedação ao retrocesso e da vedação à proteção deficiente, defende que os dispositivos impugnados alteraram severamente todo o arcabouço normativo editado há mais de trinta anos com o objetivo de tutelar a probidade administrativa e o patrimônio, razão pela qual *“pode-se afirmar que a legislação em testilha afigura-se materialmente inconstitucional, por reduzir consideravelmente o âmbito de proteção de tais direitos”*.

Em relação ao art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e art. 10, constantes do art. 2º da Lei 14.230/2021, argumenta que o art. 37, § 6º, da CF, imporia *“a responsabilização dos agentes políticos, públicos e privados, no caso de improbidade administrativa, também por atos culposos (e não somente a título de dolo)”*, de modo que *“suprimir a possibilidade de responsabilização dos atos de improbidade culposos graves causadores de dano ao erário é descumprir de*

## ADI 7236 MC / DF

*forma flagrante os mandamentos constitucionais e eliminar a efetiva proteção ao patrimônio público”.*

Também afirma que, ao criar nova causa excludente da improbidade administrativa, baseada na assertiva de que *“mesmo decisões não calcadas em entendimento pacificado no âmbito do Poder Judiciário ou dos órgãos de controle afastam a caracterização do ato de improbidade”*, o art. 1º, parágrafo único, § 8º, constante do art. 2º da Lei 14.230/2021, traria imprevisibilidade ao potencializar a insegurança jurídica e violar os princípios da confiança e da vedação ao retrocesso, *“uma vez que pode dar causa a que inúmeras condutas ímprobas sérias e [...] ensejadoras de grave dano ao erário deixem de ser suscetíveis de responsabilização, dado um dissenso menor e pontual encontrado em precedente isolado”*. Destaca que a expressão *“mesmo que não venha a ser posteriormente prevalente”* constante do dispositivo deixaria dúvidas quanto à possibilidade de responsabilizar *“quem adotou medidas contrárias à posição atualmente prevalecente nas decisões de controle, ainda que baseadas em atendimento minoritário”*.

Argui a inconstitucionalidade do art. 12, § 1º, constante do art. 2º da Lei 14.230/2021, na medida em que a nova regra, ao dispor que a sanção da perda da função pública atinge apenas vínculo da mesma qualidade e natureza, traduziria restrição não prevista na Constituição, *“que diz, expressamente, que atos de improbidade importarão em perda da função pública, de forma ampla”*.

No tocante ao art. 12, § 10, contido no art. 2º da Lei 14.230/2021, sustenta que a norma, cujo *status* é de lei ordinária, teria criado mais um caso de inelegibilidade, em contradição com a Constituição Federal, que *“determina somente ser possível essa providência se e quando feita através de lei complementar”*.

Além disso, ao possibilitar que *“o tempo de inelegibilidade provisória (antes do trânsito em julgado), e portanto decorrente do cômputo do prazo transcorrido entre a decisão exarada por órgão colegiado e o trânsito em julgado, seja contado retroativamente e subtraído do tempo de pena”*, o dispositivo teria criado uma espécie de detração, *“confundindo a essência e os fundamentos de institutos totalmente diferentes e que tão somente se completam enquanto*

## ADI 7236 MC / DF

*instrumentos de proteção da probidade administrativa e da higidez da participação do cidadão na política”, conforme assentado pela jurisprudência do TRIBUNAL no julgamento das ADCs 29 e 30 e das ADIs 4578 e 6630.*

Aduz a inconstitucionalidade do § 3º do art. 17-B, presente no art. 2º da Lei 14.230/2021, sob o fundamento de que a condição de procedibilidade prevista na norma (oitiva obrigatória do Tribunal de Contas competente para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido na hipótese de celebração de acordo de não persecução civil) *“interfere diretamente na autonomia do Ministério Público, que é um dos legitimados para a propositura da ação de improbidade administrativa”, além de transformar os Tribunais de Contas “em órgãos de assessoria do Ministério Público em matéria de ANPC”, alterando o plexo de suas atribuições constitucionalmente delineadas.*

No ponto, caso improcedente a tese principal de inconstitucionalidade, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto da norma, no sentido de que *“inexiste qualquer obrigação ou vinculação da instituição ministerial, antes uma faculdade, em colher a manifestação do Tribunal de Contas quanto a se perquirir o quantum do valor a ser ressarcido no bojo dos acordos de não persecução civil”.*

Quanto ao art. 21, § 4º, incluído na Lei 8.429/1992 pela Lei 14.230/2021, sustenta que, em descompasso com os princípios da independência das instâncias, do juiz natural, do livre convencimento motivado e da inafastabilidade da jurisdição, a Nova Lei de Improbidade Administrativa teria criado *“irrestrita incidência dos casos de absolvição na seara criminal a ensejar a extinção da ação de improbidade”, o que configuraria patente inconstitucionalidade.*

Quanto ao prazo da prescrição (arts. 23, *caput* e § 4º, incisos II a V, e § 5º, da Lei 8.429/1992), afirma que a mudança no termo inicial do prazo prescricional das ações por ato de improbidade administrativa *“contraria o interesse público e representa proteção deficiente da probidade administrativa e do patrimônio público, incidindo negativamente sobre a legitimidade do Ministério Público para propor as ações”, além de não se coadunar com a realidade processual do sistema de justiça brasileiro, em que, no mais das*



## ADI 7236 MC / DF

vezes, a tramitação integral de um processo cível leva, em média, quase 5 (cinco) anos para percorrer cada instância judicial.

Também ressalta que as normas questionadas não regulam de forma equânime todos os incidentes ou fases do processo, sobretudo porque os marcos interruptivos nelas previstos *“não contemplam a ocorrência de decisões absolutórias em qualquer das instâncias judiciais”*, concluindo que *“o termo a quo da contagem do prazo da prescrição intercorrente somente é possível de ser considerado a partir da constatação da inércia da parte autora da ação de improbidade administrativa”*.

Ainda, afirma a inconstitucionalidade da criação de uma espécie de imunidade aos Partidos Políticos e aos seus dirigentes, excluídos do campo de incidência da Lei de Improbidade Administrativa pelo seu art. 23-C, seja porque recebem recursos públicos vultosos, seja porque *“são depositários de prerrogativas especiais que os colocam em posição especial no quadro de organizações políticas legitimadas a intervir no processo democrático brasileiro”*.

No que se refere à revogação dos incisos I (*praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência*) e II (*retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício*) do art. 11 da Lei 9.429/1992, sustenta que a supressão das hipóteses de desvio de finalidade e de negligência na atuação estatal do rol de atos constitutivos de improbidade administrativa caracterizaria um *“afrouxamento no regime de combate à endêmica e crescente corrupção pública no País”*, também em afronta aos princípios da segurança jurídica, da proibição de retrocesso, da proporcionalidade e da proibição de proteção deficiente.

Aduz a inconstitucionalidade do art. 12, incisos I, II e III, e §§ 4º e 9º, e do art. 18-A, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, relativos à supressão de quantitativo mínimo, alcance e imposição de limites máximos das sanções, por ofensa ao arts. 5º, XXXV, LVI; e 37, § 5º, da Constituição Federal, bem como ao princípio da proporcionalidade, da vedação de retrocesso. No ponto, se afastada a inconstitucionalidade pleiteada, requer a *“declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto da*

## ADI 7236 MC / DF

*expressão ‘na hipótese do inciso I do caput deste artigo’, para assim permitir a extensão da sanção de perda de função e seus efeitos”.*

Por fim, sustenta que a alteração promovida nos §§ 10-C, 10-D e 10-F, inciso I, do art. 17 da Lei 8.429/1992, ao afastar a aplicação da máxima *iura novit curia*, “*viola a independência da atuação jurisdicional na aplicação do direito, não se afina à primazia do julgamento do mérito tomado como a solução definitiva da crise de direito material, não se harmoniza à ideia de economia processual, bem como impõe limitação desproporcional e em descompasso com o devido processo legal*”. Por tais razões, pleiteia seja dada interpretação conforme à Constituição “*no sentido de que é admitida a alteração da qualificação jurídica dos fatos pelo magistrado, desde que observado o prévio contraditório, na forma do artigo 10 do CPC, a fim de se evitar a prolação de decisão-surpresa*”.

Formula pedido cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados e, no mérito, a sua confirmação, para declará-los inconstitucionais.

É o relatório.

DECIDO.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo

## ADI 7236 MC / DF

de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425-MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, ais os entraves à atividade econômica (ADI 173-MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

**Em relação aos artigos 11, *caput* e incisos I e II; 12, I, II e III, §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º NÃO ESTÃO PRESENTES OS REQUISITOS para a concessão da medida cautelar pleiteada pela requerente.**

**Em relação às demais impugnações, ao menos em sede de cognição sumária, fundada em mero juízo de probabilidade, entendo presentes os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* para o DEFERIMENTO PARCIAL da medida cautelar pleiteada, nos termos adiante definidos.**

**(I) Art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e art. 10, da Lei 8.429/1992, incluídos ou com a redação dada pela Lei 14.230/2021 – PEDIDO PREJUDICADO.**

## ADI 7236 MC / DF

Inicialmente, em relação aos arts. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e 10, da Lei 8.429/1992, com a redação dada pela Lei 14.230/2021, anoto que, no julgamento do ARE 843.989 (Tema 1199 da Repercussão Geral), de minha relatoria, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL assentou a constitucionalidade da revogação da previsão legal de ato de improbidade administrativa culposo, anteriormente previsto na redação originária do artigo 10 da LIA, como se observa na seguinte tese, fixada por unanimidade:

1) **É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;**

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Conforme registrei em meu voto, a opção do legislador em alterar a LIA com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade

## ADI 7236 MC / DF

administrativa – independentemente da concordância ou não com seu mérito – foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, § 4º).

No Parecer Preliminar de Plenário n. 1 PLEN, emitido pelo Deputado CARLOS ZARATTINI (PT/SP), acerca do Projeto de Lei 10.887/2018, de autoria do Deputado ROBERTO LUCENA, que altera a Lei 8.429/1992, colhe-se a seguinte observação:

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

[...]

O desejo de Justiça que emana da sociedade precisa ser orientado com o respeito às garantias dos acusados. Desta forma, o sentido da atualização a ser realizada na Lei de Improbidade Administrativa deve ser o de orientar sua aplicação com base em preceitos sólidos de garantia da ampla defesa, contraditório e presunção da inocência, de forma a racionalizar a tutela da moralidade administrativa ([https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1938173](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173). p. 11).

Na Audiência Pública na Comissão de Constituição e Justiça realizada em 28/9/2021, acerca da Lei 14.230/2021 (<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?1&reuniao=10256>), IZAIAS JOSÉ DE SANTANA (Prefeito de Jacareí/SP, doutor em Direito pela USP) afirmou que, no que se refere ao elemento subjetivo, é incontestável a responsabilidade daquele que, por exemplo, dolosamente se enriqueceu ilícitamente. Por outro lado, quando trazido para o campo da responsabilização a culpa, exige-se que o Prefeito seja onisciente e

## ADI 7236 MC / DF

onipresente, ou seja, poderia ser responsabilizado pela conduta culposa de qualquer agente público nomeado por ele.

Nesse sentido, o Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, presidente da Comissão de Juristas que elaborou o anteprojeto, expôs que:

A modalidade culposa do ato de improbidade administrativa lesivo ao erário, previsto no art. 10 na redação atual da LIA, foi suprimida na proposta da reforma. Tal opção partiu da premissa, conforme exposto na justificativa do projeto, de que não seria *“dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia”*, bem como explicitou que *“evidentemente tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícitos administrativos que submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao erário, às consequências da lei civil quanto a ressarcimento”*

(Breves Considerações sobre o Anteprojeto de Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: A proposta da Comissão de Juristas Nomeada pela Câmara dos Deputados. Edição Comemorativa. 30 ANOS DO STJ. Superior Tribunal de Justiça).

A partir da edição da nova Lei 14.230/2021, portanto, o agente público que, culposamente, causar dano ao erário poderá responder civil e administrativamente por ato ilícito, porém não mais por ato de improbidade administrativa; nos termos, inclusive, do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que dispõe que *“o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”*, e do Decreto 9.830/2019, que, no art. 12, § 1º, conceitua *“erro grosseiro”* como aquele *“manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”*.

**Assim, constato que os pedidos referentes ao art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e 10, da LIA, estão abrangidos pela tese fixada no referido Tema 1199 da Repercussão Geral, razão pela qual encontram-se prejudicados.**

**(II) Art. 1º, § 8º da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021 – LIMINAR CONCEDIDA.**

Em relação ao § 8º do art. 1º, introduzido na LIA pela Lei 14.230/2021, anoto que referido dispositivo afasta a possibilidade de caracterização de improbidade na hipótese de *“divergência interpretativa da lei”*, quando a conduta questionada houver sido fundada em entendimento jurisprudencial controvertido nos Tribunais pátrios. Essa excludente incidiria mesmo que esse entendimento *“não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário”*.

O Requerente impugna essa previsão como atentatória ao princípio da segurança jurídica, além de fragilizar a efetividade da tutela da probidade administrativa, em vista da possibilidade de que decisões judiciais pontuais e isoladas sirvam de amparo para a prática de condutas dolosas contrárias ao interesse público.

De fato, embora o propósito do legislador tenha sido proteger a boa-fé do gestor público que confia e adota orientações exaradas pelo Poder Judiciário a respeito da aplicação da lei, preservando-o de eventuais oscilações jurisprudenciais, deve ser reconhecido que o critério estabelecido no art. 1º, § 8º, da LIA, é excessivamente amplo e resulta em insegurança jurídica apta a esvaziar a efetividade da ação de improbidade administrativa.

Levando em consideração a pluralidade de órgãos jurisdicionais com competência para apreciar a aplicação da legislação administrativa, além da complexidade e multiplicidade dessa modalidade de contencioso, impõe-se admitir a existência de grande quantidade de pronunciamentos judiciais que, sem desabono de sua autoridade, não servem como sinalização do entendimento do Poder Judiciário, seja por provirem de órgãos singulares, ou serem editados em momento ainda incipiente do debate sobre a matéria, ou mesmo por se relacionarem a circunstâncias concretas que não permitem a generalização de suas premissas para outras situações.

## ADI 7236 MC / DF

A excludente imaginada pelo legislador depende um critério seletivo em relação a quais precedentes judiciais permitiriam ao gestor público a sua adoção em situações concretas. Do contrário, a inovação legislativa em foco, ao invés de proteger o administrador que age de boa-fé, estaria fornecendo ao gestor ímprobo a ocasião de encontrar pretextos para afastar a aplicação correta da legislação administrativa. Ou, como referido pelo Requerente CONAMP, *“expedientes ardilosos para contornar o melhor direito e perpetua o sentimento de impunidade para atos cuja intensidade e modus operandi são reconhecidamente ilícitos”*.

Assim, a ausência de uma definição clara sobre o alcance da nova excludente, considerando a multitude de decisões e situações de fato a permitir interpretações conflitantes sobre a aplicação da legislação administrativa, causará dificuldade na aplicação da LIA, ampliando conflitos e gerando forte abalo no princípio constitucional da segurança jurídica, comprometendo, inclusive, a regularidade da atividade administrativa e efetividade da tutela da probidade.

**Por esses motivos, entendo presentes os requisitos para concessão de medida cautelar nos presentes autos, para suspender a eficácia do art. 1º, § 8º, da LIA, introduzido pela Lei 14.230/2021.**

**(III) Artigo 12, § 1º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021 – LIMINAR CONCEDIDA.**

O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa.

Tratou-se de verdadeira evolução legislativa, pois o Decreto-Lei Federal 3.240, de 8 de maio de 1941, previa somente o sequestro e a perda



## ADI 7236 MC / DF

dos bens de autores de crimes que resultavam em prejuízo para a Fazenda Pública, desde que acarretassem locupletamento ilícito, e subsidiariamente, a reparação civil do dano e a incorporação ao patrimônio público de bens de aquisição ilegítima de pessoa que exercesse ou tivesse exercido função pública.

Por sua vez, a Constituição de 1946 estabeleceu a possibilidade de regulamentação legal sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com o abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica (art. 141, § 3º). A respectiva regulamentação veio com a Lei 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói). Posteriormente, o Congresso Nacional editou a Lei 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), estabelecendo as providências para o combate ao enriquecimento ilícito. O AI 14/1969, ao conferir nova redação ao art. 150, § 11, da Constituição Federal de 1967, posteriormente renumerado para art. 153, § 11, pela EC 1/1969, da mesma maneira que a Constituição de 1946, estabeleceu a possibilidade de regulamentação legal sobre o confisco e sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública direta ou indireta.

A Constituição Federal de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava PLATÃO, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem “*induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado*” (PLATÃO. República. Bauru: Edipro, 1994, p. 117).

A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa, pois, como afirmado por MARCO TÚLIO CÍCERO:

## ADI 7236 MC / DF

Fazem muito mal à República os políticos corruptos, pois não apenas se impregnam de vícios eles mesmos, mas os infundem na sociedade, e não apenas prejudicam por se corromperem, mas também porque a corrompem, e são mais nocivos pelo exemplo do que pelo crime (As Leis, III, XIV, 32).

Essa inovação constitucional de 1988, em permitir tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral e os atos de improbidade administrativa, inclusive com a normatização em parágrafos diversos, decorreu da necessidade de se punir mais severamente a ilegalidade qualificada, ou seja, a Constituição comandou ao Congresso Nacional a edição de lei que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência.

A Constituição Federal, portanto, pretendeu punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativa, mas, para tanto, exigiu a tipificação legal das condutas denominadas atos de improbidade e geradoras das graves sanções previstas no § 4º do art. 37, de maneira a possibilitar a ampla defesa e o contraditório.

Consideradas essas premissas, ao estabelecer que a aplicação da sanção de perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha com o poder público no momento da prática do ato de improbidade, o art. 12, § 1º, da nova LIA, traça uma severa restrição ao mandamento constitucional de defesa da probidade administrativa, que impõe a perda de função pública como sanção pela prática de atos ímprobos independentemente da função ocupada no momento da condenação com trânsito em julgado.

Trata-se, além disso, de previsão desarrazoada, na medida em que

## **ADI 7236 MC / DF**

sua incidência concreta pode eximir determinados agentes dos efeitos da sanção constitucionalmente devida simplesmente em razão da troca de função ou da eventual demora no julgamento da causa, o que pode decorrer, inclusive, do pleno e regular exercício do direito de defesa por parte do acusado.

Configurados, portanto, indícios de desrespeito ao princípio da razoabilidade, uma vez que não observadas as necessárias proporcionalidade, justiça e adequação entre o dispositivo impugnado e o conceito constitucional de improbidade administrativa, acarretando a necessidade de suspensão da eficácia da norma, pois como salientado por AUGUSTIN GORDILLO (Princípios gerais do direito público. São Paulo: RT, 1977, p. 183), a atuação do Poder Público será sempre legítima, desde que com racionalidade, ou ainda, no dizer de ROBERTO DROMI (Derecho administrativo. 6. Ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, p. 36), a razoabilidade engloba a prudência, a proporção, a indiscriminação, a proteção, a proporcionalidade, a causalidade, em suma, a não-arbitrariedade.

**Diante de todo o exposto, presentes os requisitos para concessão de medida, suspendo a eficácia do artigo 12, § 1º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021.**

**(IV) Artigo 12, § 10, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021 – LIMINAR CONCEDIDA.**

No que se relaciona ao art. 12, § 10, constante do art. 2º da Lei 14.230/2021, cabe destacar que, em princípio, não se afigura constitucionalmente aceitável a redução do prazo legal de inelegibilidade em razão do período de incapacidade eleitoral decorrente de improbidade administrativa.

Na mesma linha do que assentei no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6630 (Rel. Min. NUNES MARQUES, Redator do acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de

## ADI 7236 MC / DF

24/06/2022), a suspensão dos direitos políticos em virtude de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º, não se confunde com a previsão de inelegibilidade do art. 1º, I, *l*, da LC 64/1990.

Enquanto a primeira hipótese tem seu fundamento no art. 15 da Constituição Federal (suspensão), a segunda tem seu fundamento no § 9º do art. 14 do texto constitucional (inelegibilidade legal), que somente abrange uma situação de inelegibilidade, posterior ao término da suspensão dos direitos políticos.

Em complementação – não em substituição – à previsão constitucional do art. 15 da Constituição Federal, com base no § 9º do seu art. 14, a LC 64/2010 estabeleceu criteriosos requisitos de incidência em seu art. 1º, I, *l* (condenação por ato de improbidade administrativa que importe, simultaneamente, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito; presença de dolo; decisão definitiva ou proferida por órgão judicial colegiado; e sanção de suspensão dos direitos políticos – nesse sentido: Ac.-TSE, de 21/02/2017, no Respe 10049), prevendo hipóteses especialmente graves e atentatórias à moralidade administrativa e ao bom funcionamento das instituições públicas.

Em que pese serem previsões complementares, são diversas, com diferentes fundamentos e diferentes consequências, caracterizando institutos de natureza diversas, que, inclusive, admitem a possibilidade de cumulação entre as inelegibilidades e a suspensão de direitos políticos, pois conforme decidido pela CORTE no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 29/06/2012):

a inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (*ius honorum*), mas também ao direito de voto (*ius sufragii*). Por essa razão, não há

## ADI 7236 MC / DF

inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos.

Nesse contexto, considerando que os efeitos da detração estabelecida pela norma impugnada, cujo *status* é de lei ordinária, podem afetar o sancionamento adicional de inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/1990, reconheço o risco de violação ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e aos princípios da vedação à proteção deficiente e ao retrocesso.

**Diante de todo o exposto, presentes os requisitos para concessão de medida, suspendo a eficácia do artigo 12, § 10, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021.**

**(V) Artigo 17-B, § 3º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021 – LIMINAR CONCEDIDA.**

O Requerente impugna o § 3º do art. 17-B da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021.

Em relação a esse dispositivo, anoto que o texto constitucional ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal, com a titularidade privativa da ação penal pública, quanto no campo cível, como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

A Constituição Federal prevê, no inciso III do art. 129, que compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a promoção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Essa disposição constitucional ampliou o rol previsto no art. 1º, inciso IV, da Lei Federal 7.347/85, para incluir a defesa, por meio de ação civil pública, de interesses transindividuais, possibilitando a fixação de

## ADI 7236 MC / DF

responsabilidades (ressarcimento ao erário; perda do mandato; suspensão dos direitos políticos; aplicação de multas) por prejuízos causados não só aos interesses expressamente nela previstos, mas também quaisquer outros de natureza difusa ou coletiva, sem prejuízo da ação popular. Entre esses outros interesses não previstos na lei citada, destacam-se a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, ambos de natureza indiscutivelmente difusa.

Em paralelo ao entendimento prevalente no recente julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043 (legitimidade concorrente e disjuntiva entre Fazenda Pública e Ministério Público), ambas de minha relatoria, a Lei 14.230/2021 reforçou a legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa (art. 17 da Lei 8.429/1992) e para a celebração de acordo de não persecução civil (art. 17-B da Lei 8.429/1992).

Nada obstante, ao regulamentar esse instrumento de consensualidade administrativa, o dispositivo questionado estabelece a obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas competente, que deverá se manifestar, com a indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

Ao assim dispor, a norma aparenta condicionar o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, transmudando-a em uma espécie de ato complexo apto a interferir indevidamente na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial.

Eventual desrespeito à plena autonomia do Ministério Público, em análise sumária, consiste em inconstitucionalidade perante a independência funcional consagrada nos artigos 127 e 128 da Constituição Federal.

Além de inúmeras incertezas que circundam a aplicação da regra (*v.g.* vinculatividade do cálculo realizado e procedimentos para sua oitiva), portanto, a própria fixação de prazo para a manifestação, mediante lei ordinária de autoria parlamentar, afeta o gozo das prerrogativas de autonomia e de autogoverno das Cortes de Contas, o

## ADI 7236 MC / DF

que, na linha do que previsto pelo texto constitucional e reconhecido pela reiterada jurisprudência desta SUPREMA CORTE, “*inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal*” (ADI 4643, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 03/06/2019. No mesmo sentido: ADI 789, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/1994; ADI 1994, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; ADI 3223, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 02/02/2015; e ADI 5323, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 06/05/2016).

**Diante de todo o exposto, presentes os requisitos para concessão de medida, suspendo a eficácia do artigo 17-B, § 3º da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021.**

**(VI) Artigo 21, § 4º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021 – LIMINAR CONCEDIDA.**

No ponto, a Requerente afirma que, ao criar uma “*irrestrita incidência dos casos de absolvição na seara criminal a ensejara extinção da ação de improbidade*”, a norma questionada afrontaria cabalmente os princípios da independência das instâncias, do juiz natural, do livre convencimento motivado e da inafastabilidade da jurisdição.

Em análise sumária para concessão da medida liminar, plausível a alegação da requerente.

Consagrada no § 4º do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual “*os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível*”, a independência de instâncias exige tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa.

## ADI 7236 MC / DF

Destaco, nesse sentido, o julgamento desta SUPREMA CORTE no Recurso Extraordinário 976.566, de minha relatoria:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AUTONOMIA DE INSTÂNCIAS. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E POLÍTICA ADMINISTRATIVA (DL 201/1967) SIMULTÂNEA À POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DEVIDAMENTE TIPIFICADO NA LEI 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. [...] 2. **A norma constitucional prevista no § 4º do art. 37 exigiu tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa, com determinação expressa ao Congresso Nacional para edição de lei específica (Lei 8.429/1992), que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e a de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e de evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência.** 3. A Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores. 4. **Consagração da autonomia de instâncias. Independentemente de as condutas dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1º) ou infração político-administrativa (artigo 4º), previstas no DL 201/67, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa.** 5. NEGADO PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário. TESE DE REPERCUSÃO GERAL: “O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa



## ADI 7236 MC / DF

previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias (RE 976566, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 26/09/2019).

A independência entre as diferentes formas de persecução, todavia, encontra-se abrandada por imperativos sistêmicos nas hipóteses em que, na esfera penal, seja possível reconhecer a inexistência do fato ou a negativa de sua autoria. Nesse sentido: RMS 26.510, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 26/03/2010; MS 38.103 AgR, Rel. Min. TRIBUNAL PLENO, DJe de 21/03/2022; e RE 1.044.681 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 21/03/2018, esse último assim ementado:

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Processo administrativo disciplinar. Cassação da aposentadoria. Constitucionalidade. **Independência das esferas penal e administrativa. Precedentes.**

1. O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido da possibilidade de cassação da aposentadoria, em que pese o caráter contributivo do benefício previdenciário.

2. **Independência entre as esferas penal e administrativa, salvo quando, na instância penal, se decida pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria, casos em que essas conclusões repercutem na seara administrativa, o que não ocorre na espécie.**

3. Agravo regimental não provido, insubsistente a medida cautelar incidentalmente deferida nos autos.

4. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/09).

Nada obstante o reconhecimento dessa “*independência mitigada*” (Rcl 41.557, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 10/03/2021),

## ADI 7236 MC / DF

a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias, o que indica, ao menos em sede de cognição sumária, a necessidade do provimento cautelar.

**Diante de todo o exposto, presentes os requisitos para concessão de medida, suspendo a eficácia do artigo 21, §4º da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021.**

**(VII) Artigo 23-C, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021 – LIMINAR CONCEDIDA PARA CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME.**

Ao prever a subtração de atos ímprobos que maculem recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, do âmbito de incidência da Lei de Improbidade Administrativa, o art. 23-C da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, aparenta subverter a lógica constitucional que rege a matéria, pautada na prevalência da probidade e, conseqüentemente, no combate à improbidade.

Nada obstante gozarem da liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, desde que resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, entre outros preceitos (Constituição Federal, art. 17, *caput*), e ostentarem personalidade jurídica de direito privado (Código Civil, art. 44, V), os partidos políticos recebem vultosos recursos de natureza preponderantemente pública, provenientes do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário (Lei 9.096/1995, art. 38), de modo que a descaracterização da eventual aplicação das sanções por ato de improbidade tipificadas constitucionalmente mostra-se igualmente apta a contradizer o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual *“os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário”*.

## ADI 7236 MC / DF

Além disso, ao possibilitar um tratamento diferenciado aos autores de ilícitos de improbidade contra recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, a referida previsão coloca-se em potencial conflito com o princípio da isonomia, pois os tratamentos normativos diferenciados somente são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado (CELSE ANTONIO BANDEIRA DE MELLO. *Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e permitidas*. Revista Trimestral de Direito Público, nº 1, p. 79), o que, em linha de princípio, não se observa na hipótese dos autos.

Pela mesma razão, considerado o caráter majoritariamente pecuniário das sanções previstas na Lei dos Partidos Políticos, a descaracterização das sanções mais graves estabelecidas pela Lei de Improbidade Administrativa tem o condão de violar os princípios da vedação à proteção insuficiente e, portanto, da proporcionalidade, pois esta estará caracterizada, conforme destacado por JESUZ GONZALES SALINAS, quando ausente coerência do Poder Público no exercício de suas atividades legislativas, com patente extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade e conseqüente desrespeito ao princípio da arbitrariedade dos poderes públicos, que impede a criação ou desfazimento de obrigações desprovidas de justificação fática (*Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre ley, reglamento y acto administrativo*. Revista de Administración Pública, número 120, 1989).

**Diante de todo o exposto, presentes os requisitos para concessão de medida, conferindo interpretação conforme ao art. 23-C, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa.**

**(VIII) DISPOSITIVO.**

Diante do exposto, **CONHEÇO PARCIALMENTE** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **DEFIRO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR** para:

**(I) DECLARAR PREJUDICADOS** os pedidos referentes ao art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e 10 da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021;

**(II) INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR** em relação aos artigos 11, *caput* e incisos I e II; 12, I, II e III, §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021;

**(III) DEFERIR PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum*** do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTE,, para **SUSPENDER A EFICÁCIA** dos artigos, todos da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021:

- (a) 1º, § 8º;
- (b) 12, § 1º;
- (c) 12, § 10;
- (d) 17-B, § 3º;
- (e) 21, § 4º.

**(IV) DEFERIR PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum*** do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTE, para **CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME** ao artigo 23-C, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial,

**ADI 7236 MC / DF**

**desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa.**

Publique-se.

Brasília, 27 de dezembro de 2022.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*