

COMENTÁRIOS

**AS PRINCIPAIS  
MUDANÇAS DO PROJETO  
DE LEI Nº 10.887/18, QUE  
PRETENDE ALTERAR A  
LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA**

---



**SICEPOT MG**

Texto elaborado pelo escritório  
CARVALHO PEREIRA FORTINI ADVOGADOS

# INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa, sempre foi alvo de críticas, em especial por ter contribuído para a paralisia provocada pelo medo dos gestores em decidir. Pleitos das empresas têm sido negados não por lhes faltar justificativa, mas porque os agentes públicos receiam ser alvos de ações de improbidade.

Um novo capítulo desse debate aconteceu em Brasília no dia 16/06/2021, quando a Câmara dos Deputados aprovou, por 408 (quatrocentos e oito) votos a 67 (sessenta e sete), o Projeto de Lei (PL) nº 10.887/18, que pretende alterar substancialmente a Lei nº 8.429/92.

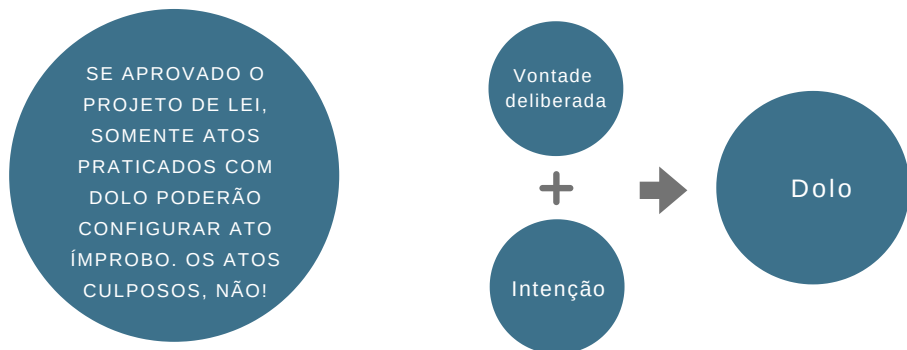
O objetivo do presente texto é apresentar, em linguagem direta e objetiva, quais são as principais mudanças previstas no Projeto de Lei nº 10.887/18, segundo a redação aprovada na Câmara dos Deputados.

O Senado ainda irá se pronunciar e depois o Presidente poderá vetar dispositivos. Vale entender o que está em jogo.

## DA EXTINÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE CULPOSO

Certamente uma das principais mudanças pretendidas é o fim do ato de improbidade administrativa culposo (provocado por imperícia, imprudência e negligência), de forma que serão penalizados nos moldes da Lei nº 8.429/92 apenas os atos dolosos.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 10.887/18 é claro e didático ao definir o que seria o dolo: “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.”

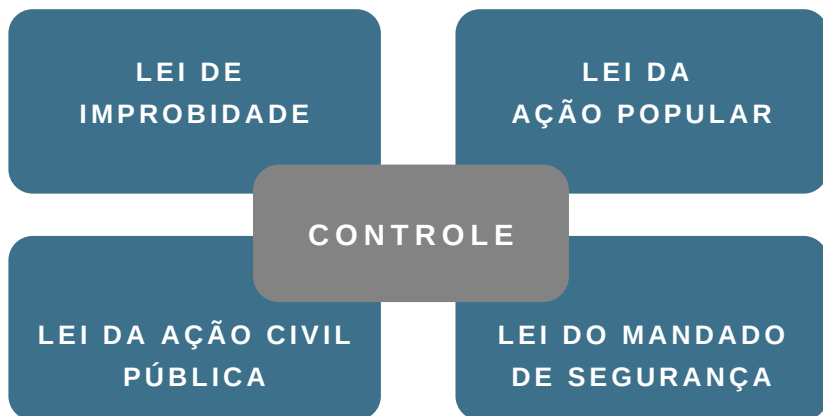


O ato doloso, por sua vez, é aquele praticado com intenção manifesta, com o intuito deliberado, com a vontade de realmente atuar ou deixar de atuar, com consciência da conduta exercida.

Quanto ao ponto, certo é que a novidade não agradou os agentes de controle, a exemplo dos membros do Ministério Público, quando atuam como autores e, logo, como agentes acusadores.

Entendem esses agentes controladores que, com o fim da modalidade culposa, o controle restaria prejudicado. Isso não prospera, porque a Lei nº 8.429/92 é apenas um dos mecanismos de controle, dentre os vários outros existentes que permitem a análise dos atos praticados com mera culpa.

É o caso, por exemplo, da ação civil pública comum, regida pela Lei nº 7.347/85; da ação popular, regulamentada pela Lei nº 4.717/65; e do mandado de segurança, disciplinado pela Lei nº 12.016/09.



Apesar da resistência do Ministério Público, que certamente fará a pressão no Senado e depois sobre o Presidente da República, o entendimento majoritário entre os estudiosos sempre foi de que a improbidade administrativa não se harmoniza com os atos culposos, na medida em que não há como ser desonesto ou corrupto – notas distintivas da improbidade! – mediante imprudência, negligência ou imperícia.

### ATENÇÃO!

Aprovado o PL, atos praticados com culpa (negligência, imperícia e imprudência) não serão penalizados pela Lei nº 8.429/92!

## DO CARÁTER SUBSIDIÁRIO DA LEI N.º 8.429/92 (LEI DE IMPROBIDADE) EM RELAÇÃO À LEI N.º 12.846/13 (LEI ANTICORRUPÇÃO)

Além das pessoas físicas, as pessoas jurídicas também podem sofrer as penalidades da Lei de Improbidade Administrativa, no que couber.

O Projeto de Lei n.º 10.887/18, no entanto, pretende aplicar a Lei n.º 8.429/92 às pessoas jurídicas apenas quando a conduta não se enquadrar também no rol de condutas reprimidas pela Lei n.º 12.846/13 – a Lei Anticorrupção –, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Por conseguinte, aprovado o Projeto de Lei nos termos atuais, caso uma conduta reprimida pela Lei n.º 8.429/92,

levada a efeito por pessoa jurídica, seja coibida também pela Lei Anticorrupção, serão aplicadas as sanções apenas desta última, afastadas as previstas naquela primeira.

O objetivo do legislador, certamente, com amparo na proporcionalidade, é evitar a dupla penalização em virtude do cometimento de apenas um ato ilícito. No Brasil é vedado o bis in idem e o PL corrige a dupla penalização que poderia ocorrer sobre as pessoas jurídicas se elas fossem punidas pelo mesmo fato tanto pela Lei anticorrupção, quanto pela lei de improbidade. Adotou-se [1] entendimento já defendido pela doutrina.

### ATENÇÃO!

**Com o Projeto de Lei, a Lei de Improbidade somente será aplicada se o ato da pessoa jurídica não for punido pela Lei Anticorrupção! Por isso o caráter subsidiário.**

## DA RESPONSABILIDADE SUCESSÓRIA POR ALTERAÇÃO CONTRATUAL, FUSÃO, TRANSFORMAÇÃO, CISÃO E INCORPORAÇÃO SOCIETÁRIA

Objetivando alertar as pessoas jurídicas que direta ou indiretamente manuseiam recursos públicos ou se relacionam com agentes públicos, importa frisar que o Projeto de Lei n.º 10.887/18 é expresso ao estabelecer que, em caso de alteração contratual, transformação, fusão, cisão e incorporação, permanece a sucessora com a responsabilização por ato de improbidade administrativa [2].

Entretanto, especificamente no que toca à fusão e à incorporação, o Projeto de Lei prevê uma exceção no tocante à responsabilidade da sucessora, que restringir-se-á à obrigação de reparar o dano causado, “não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e de fatos ocorridos antes da data da fusão ou da incorporação, exceto no caso de simulação ou de evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.”

## ATENÇÃO!

Alterou, transformou, incorporou, fundiu ou cindiu a empresa?

Regra: subsiste a responsabilidade!

Exceção: nos casos de fusão e incorporação, se não houver fraude ou simulação, a sucessão só se dá para fins de ressarcimento.

Mesmo que assim já se entenda, não há na atual redação da Lei nº 8.429/92 disposição expressa nesse sentido, razão pela qual a inovação pretendida merece ser ressaltada.

Os supracitados atos societários, portanto, expressamente não serão meios legítimos para afastar a responsabilidade por prática de ato ímprobo pela pessoa jurídica originária.

### **DA NECESSIDADE DE EFETIVA E COMPROVADA PERDA PATRIMONIAL, DESVIO, APROPRIAÇÃO, OU DILAPIDAÇÃO PARA OS FINS DE ENQUADRAMENTO DA CONDUTA NO ART. 10 DA LEI N.º 8.429/92**

A regra geral atual para os fins de enquadramento da conduta ao ato ímprobo causador de dano ao erário – art. 10 da Lei nº 8.429/92 – é a efetiva lesão patrimonial. Trata-se de um pressuposto inclusive lógico.

Ocorre que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça atualmente admite exceção, no sentido de enquadrar a conduta ao art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa mesmo que não haja comprovação da efetiva lesão. É o caso da conduta descrita no art. 10, VIII, da Lei de Improbidade Administrativa, que considera ato ímprobo “frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente.”

O dano, para tal hipótese específica, segundo o Superior Tribunal de Justiça, seria presumido (ou, conforme nomenclatura jurídica, *in re ipsa* [3]); sendo desnecessária a demonstração de real e efetivo prejuízo para o erário.

[1] FORTINI, Cristina; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. Rev. Investig. Const. vol.5 no.2 Curitiba May/Aug. ISSN 2359-5639. 2018.

[2] Em breves palavras, alteração contratual implica modificação do contrato social originário; transformação implica mudança do tipo societário; fusão significa a agremiação de duas pessoas jurídicas, surgindo uma nova, com a extinção das originárias; cisão importa a transferência parcial ou total de patrimônio de uma pessoa jurídica para outra ou outras; e incorporação significa o ato de apensar uma pessoa jurídica a uma outra, com extinção apenas daquela primeira. Nesse sentido: RAMOS, André Luiz Santa Cruz. Direito empresarial esquematizado. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 372 e seguintes.

[3] Nesse sentido: STJ, AgInt no REsp 1.542.025/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2018, DJe 12/06/2018; STJ, REsp 728.341/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/03/2017, DJe 20/03/2017; STJ, REsp 1.366.721/BA, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 19/09/2014.

Se exitoso o Projeto de Lei nº 10.887/18, essa exceção não mais existirá, sendo imprescindível, para a configuração do ato de improbidade do art. 10 da Lei nº 8.429/92, o efetivo dano! Isso na medida em que o PL pretende alterar o art. 10, para fazer constar, literalmente, que a configuração do ato ímprobo exige “efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação”.

Por conseguinte, sancionado o Projeto, será o fim do ato ímprobo causador de lesão ao erário sem que haja os efetivos desvio, perda, apropriação, malbaratamento ou dilapidação.

COM O PL, PARA A  
CONDUTA SE  
ENQUADRAR NO ART. 10  
DA LEI Nº 8.429...



...A PERDA PATRIMONIAL, O  
DESVIO, A APROPRIAÇÃO, O  
MALBARATAMENTO OU A  
DILAPIDAÇÃO SERÃO  
NECESSÁRIOS, SEM  
QUALQUER EXCEÇÃO!

## DA EXTINÇÃO DO ROL ABERTO DO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92

O art. 11 da Lei de Improbidade trata do ato ímprobo violador dos princípios da Administração Pública.

Hoje a redação da lei utiliza a palavra “notadamente”, o que implica dizer que as condutas ali descritas são meramente exemplificativas [4], podendo ser enquadradas como ato de improbidade quaisquer outras condutas violadoras dos princípios administrativos, tais como eficiência, impessoalidade, publicidade, legalidade, moralidade, dentre tantos outros.

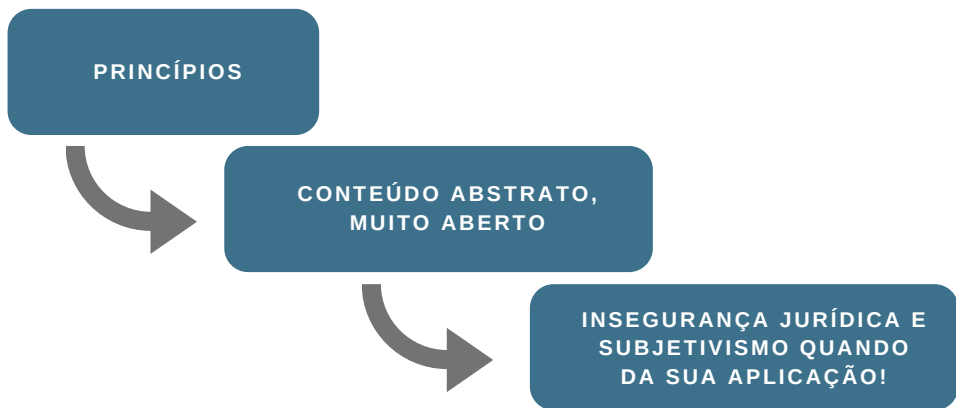
Mas, o que é violar a eficiência? O que de fato representa, por exemplo, a viola-

ção dos princípios da impessoalidade e da moralidade? O que atenta contra a razoabilidade, é dizer, o que é ou não é razoável em um caso concreto?

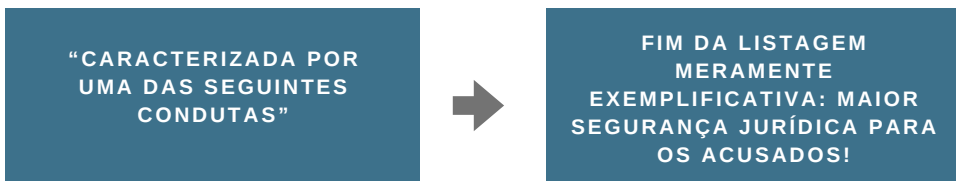
A carga de subjetividade – decorrente da abstração – para averiguar a violação de princípios muitas vezes implica ajuizamento de ações de improbidade e condenações posteriores baseadas tão somente em juízos subjetivos [5], deixando os acusados em uma situação de insegurança jurídica, tanto durante a ação judicial, quanto anteriormente. Essa realidade é muito criticada entre os estudiosos.

[4] Nesse sentido: PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 112; ROTHENBURG, Walter Claudius. Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública. In: BARBOZA, Márcia Noll (coord.). Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da lei n. 8429/92. 2. ed. rev. e atual. Brasília: ESMPU, 2013, p. 62.

[5] Nesse sentido, já afirmamos em estudo específico que “A facilidade de enquadrar em tese e em abstrato uma conduta nos tipos administrativos elencados no art. 11 da LIA é assustadora, justamente porque definir a violação de determinado princípio é matéria que envolve extremo subjetivismo tanto do acusador quanto do julgador. É preciso cuidado, muito cuidado.” Conferir: CAVALCANTI, Caio Mário Lana. Comentários à lei de improbidade administrativa. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020, p. 262.



Uma vez aprovado o Projeto de Lei, apenas as condutas descritas nos incisos do artigo configurarão ato de improbidade violador de princípios da Administração. O rol de condutas passará a ser exaustivo, o que se conclui quando o legislador inclui no texto a expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”.



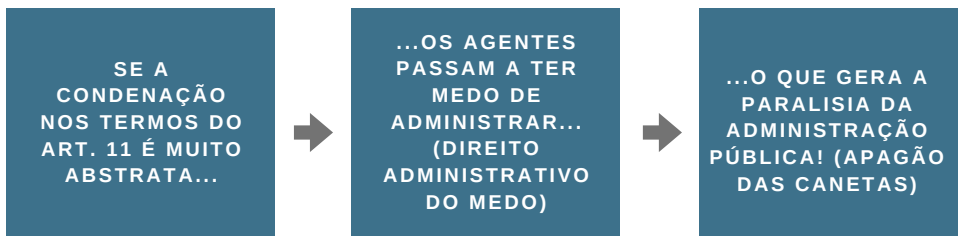
Outro ponto merece ser salientado, uma vez exitoso o Projeto de Lei nº 10.887/18: a superação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de bastar o dolo genérico do agente público para a configuração da improbidade, sendo dispensável o dolo específico [6] [7]. A diferença entre as figuras é:



Nos termos do PL, a condenação só terá vez “quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.” Ou seja, será preciso comprovar, para fins de condenação, que, de fato, o agente perseguiu o fim almejado, não sendo este uma consequência não pensada da conduta: é o dolo específico!

No que se refere ao suposto sepultamento do ato de improbidade violador de princípios – muito levantado pelos críticos do PL –, isso, na realidade, não ocorrerá se aprovado o Projeto.

Diversamente, o que acontecerá, e com todas as razões jurídicas para tanto, é uma maior tipificação e delimitação para a condenação do agente por violação a princípios administrativos, algo que hoje é totalmente banalizado e vulgarizado, a ponto de culminar com medo de administrar, gerando o que se denomina “apagão das canetas” e “Direito Administrativo do Medo” [8].



**ART. 9º: ROL EXEMPLIFICATIVO!**

**ART. 10: ROL EXEMPLIFICATIVO!**

**ART. 11: ROL EXAUSTIVO SE APROVADO O PL (ATUALMENTE EXEMPLIFICATIVO)!**

## **DA MAJORAÇÃO DAS PENALIDADES**

Uma vez aprovado o Projeto de Lei nº 10.887/18, as penalidades de suspensão de direitos políticos, de proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, terão teto máximo mais elevado [9], no entanto, serão eliminados os patamares mínimos.

No tocante à multa civil, será minorada.

No tocante ao ato ímprobo ensejador de enriquecimento ilícito, a suspensão dos direitos políticos poderá ser fixada em até 14 (quatorze) anos.

A proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios igualmente poderá ser fixada em prazo não superior 14 (quatorze) anos, sem previsão de patamar mínimo.

[6] A diferença entre as duas figuras jurídicas reside, em suma, no seguinte: o primeiro se efetiva pela mera voluntariedade, ou seja, na intenção de praticar a conduta, sem a consciência dos efeitos da ação e da omissão; enquanto o segundo exige não apenas a voluntariedade, mas a intenção de perseguir as consequências da conduta, isto é, nesta hipótese, o agente atua ou se omite com uma finalidade específica.

[7] A título ilustrativo: STJ, AgRg no AREsp 307.583/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 28/06/2013; STJ, REsp 1.275.469/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 09/03/2015.

[8] Sobre o tema, conferir: SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

[9] Exceto no caso do art. 11, no que toca à penalidade de suspensão dos direitos políticos, conforme será visto no quadro abaixo.



No tocante à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, à perda da função pública e ao ressarcimento integral do dano ao erário, serão mantidos; já a multa civil foi fixada no valor do acréscimo patrimonial.

No que se refere ao ato de improbidade causador de lesão ao erário, uma vez aprovado o Projeto, a suspensão dos direitos políticos poderá ser fixada pelo prazo de até 12 (doze) anos, sem qualquer patamar mínimo; e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios igualmente poderá ser fixada em prazo não superior também a 12 (doze) anos, igualmente sem previsão mínima.

No que se refere à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao

patrimônio, à perda da função pública e ao ressarcimento integral do dano ao erário, serão mantidos; já a multa civil foi fixada no valor do dano.

Por fim, quanto ao ato ímprobo violador dos princípios administrativos, o PL diminui a multa civil para 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios foi majorada para prazo não superior a 4 (quatro) anos. Não há mais suspensão dos direitos políticos, o que merece destaque.

Em síntese, para facilitar a visualização do leitor, eis o cenário das penalidades de acordo com o PL nº 10.887/18. Assim a compreensão se torna mais fácil:

<b>PENALIDADE</b>	<b>ART. 9º</b>	<b>ART. 10</b>	<b>ART. 11</b>
RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO AO ERÁRIO	SIM	SIM	SIM
PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA	SIM	SIM	NÃO
PERDA DE BENS E VALORES ACRESCIDOS ILICITAMENTE	SIM	SIM	NÃO expressamente
SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS	Até 14 (quatorze) anos	Até 12 (doze) anos	NÃO
PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO E DE RECEBER BENEFÍCIOS E INCENTIVOS	Prazo não superior a 14 (quatorze) anos	Prazo não superior a 12 (doze) anos	Prazo não superior a 4 (quatro) anos
MULTA CIVIL	Valor do acréscimo patrimonial	Valor do dano	Até 24 (vinte e quatro) vezes a remuneração percebida pelo agente.

Essas sanções, nos termos do Projeto de Lei, serão unificadas na fase de cumprimento de sentença com outras penalidades eventualmente impostas em outros processos. De todo modo, ainda que haja a unificação, a somatória das sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do Poder Público observará o limite máximo de 20 (vinte) anos, nos termos do parágrafo único.

### **ATENÇÃO!**

**PROIBIÇÃO DE CONTRATAR OU DE RECEBER INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS DO PODER PÚBLICO: NO MÁXIMO POR DUAS DÉCADAS, QUANDO UNIFICADAS AS PENAS!**

Ainda, interessante frisar que o Projeto pretende acrescentar o §2º ao art. 12 da Lei nº 8.429/92, para prever que, se as multas forem insuficientes para reprová-lo e prevenir novos atos ímprobos, considerando a situação econômica do

réu, poderão elas ser aumentadas até o dobro.

Isso é importante para que a penalidade pecuniária atinja afinal a sua finalidade, que é a reprovação e a prevenção relativas aos atos de improbidade administrativa.

De toda sorte, e isso também merece ser salientado, segundo o Projeto, na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades econômicas. Previsão que valoriza o princípio constitucional da função social da empresa e, conseqüentemente, favorece a busca do pleno emprego!

Por fim, um último destaque. Aduz também o Projeto de Lei que a sanção de proibição de contratação com o Poder Público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial.

**RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA**

**ATENÇÃO!**

**NECESSIDADE QUE O JUIZ CONSIDERE OS EFEITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DAS PENALIDADES!**

## **DA EXTINÇÃO DA POSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS SEM A DEMONSTRAÇÃO DO PERIGO DE DANO IRREPARÁVEL OU DE RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO**

Ponto que sempre foi objeto de intensa crítica por vários juristas [10] é o entendimento atualmente dominante do STJ que permite a indisponibilidade de bens, em sede liminar (sem manifestação prévia do particular [11]), sem que haja qualquer demonstração de que os réus estariam dilapidando o seu patrimônio, com a finalidade de frustrar uma eventual execução futura. Para a Corte Superior de Justiça, o perigo da demora já estaria implícito, em favor da sociedade e do interesse público [12].

A crítica dos juristas é válida, na medida em que a regra a ser seguida é o esgotamento do contraditório e da ampla defesa antes de qualquer restrição patrimonial, pelo que frágil a alegação de dano presumido. Isso é um direito constitucionalmente previsto!

Soma-se a isso o fato de que o particular se presume inocente e dotado de boa-fé, logo, a indisponibilidade de bens logo no início do processo, atualmente possível inclusive sem que haja qualquer manifestação prévia do réu, deveria exigir, para além da forte fundamentação dos argumentos narrados pelo autor da ação, os chamados perigo de dano irreparável ou de risco à utilidade do processo.

Aprovado o Projeto de Lei, essa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não mais prosperará!

Isso porque o PL menciona o seguinte: “O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.”

Em síntese, a mudança é a seguinte:

ENTENDIMENTO ATUAL DO STJ	REDAÇÃO COM O PL N° 10.887/18
A INDISPONIBILIDADE DE BENS, SE DEMONSTRADA A PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO NA PETIÇÃO INICIAL, PODE SER DECRETADA MESMO SEM PERIGO DE DANO IRREPARÁVEL OU DE RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO.	A LEI N° 8.429/92 ESTIPULARÁ QUE A INDISPONIBILIDADE DE BENS EXIGE TAMBÉM O PERIGO DE DANO IRREPARÁVEL OU DE RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO. O ENTENDIMENTO DO STJ ATUAL NÃO MAIS PROSPERARÁ!

Quanto à decretação da medida sem a oitiva prévia do réu, em regra não será possível, salvo quando “o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida.”

A mudança valoriza a regra do contraditório prévio, de modo que a indisponibilidade sem manifestação do réu somente terá vez em casos excepcionalmente urgentes.

[10] Por exemplo: HARGER, Marcelo. Improbidade administrativa: comentários à lei n° 8.429/92. Coleção direito administrativo positivo, sob a coordenadoria de Irene Patrícia Nohara e Marco Antonio Praxedes de Moraes Filho. V. 7. São Paulo: Atlas, 2015, p. 190.

[11] Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 460.279/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/11/2014; STJ, REsp 1.197.444/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/09/2013; STJ, AgRg no AgRg no REsp 1.328.769/BA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/08/2013; STJ, AgRg no Ag 1.262.343/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 21/09/2012; STJ, AgRg no REsp 1.256.287/MT, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/09/2011; STJ, REsp 1.163.499/MT, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/10/2010; STJ, REsp 1.078.640/ES, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 23/03/2010; STJ, REsp 1.040.254/CE, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/02/2010; STJ, AgRg no AREsp 671.281/BA, Rel. Ministro OLINDO MENEZES, PRIMEIRA TURMA, julgamento em 03/09/2015.

[12] Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 341.211/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/06/2015; STJ, AgRg no REsp 1.460.770/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/05/2015; STJ, AgRg no AREsp 369.857/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/05/2015; STJ, AgRg no AgRg no REsp 1.396.811/DF, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/03/2015; STJ, REsp 1.461.882/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/03/2015; STJ, AgRg no REsp 1.460.687/PI, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/03/2015; STJ, Edcl no REsp 1.482.497/PA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2014.

## **DA LIMITAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE AO MONTANTE INDICADO NA PETIÇÃO INICIAL COMO DANO AOS COFRES PÚBLICOS E DA CONSEQUENTE EXTINÇÃO DO BLOQUEIO A TÍTULO DE GARANTIA DO PAGAMENTO DA MULTA CIVIL**

Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça compreende que, para além do montante relativo aos danos aos cofres públicos, a medida de indisponibilidade de bens também pode incidir sobre os valores necessários para garantir uma eventual multa civil.

A pretensão do Projeto de Lei nº 10.887/18 muda essa concepção: a indisponibilidade de bens incidirá tão somente sobre valores suficientes para garantir o ressarcimento aos cofres públicos, vedados bloqueios relativos ao acréscimo pecuniário ilícito (claro, quando não implicar dano ao erário) e à multa civil.

Desta feita, a mudança quanto à temática assim se resume, sob o olhar do legislador:

### **ENTENDIMENTO ATUAL DO STJ**

A INDISPONIBILIDADE DE BENS RECAI SOBRE VALORES SUFICIENTES PARA RESSARCIR O DANO AO ERÁRIO E EVENTUAIS MULTAS CIVIS.

### **ENTENDIMENTO ATUAL DO STJ**

A INDISPONIBILIDADE DE BENS RECAIRÁ SOBRE OS VALORES SUFICIENTES PARA RESSARCIR O DANO AO ERÁRIO. OS VALORES RELATIVOS À MULTA CIVIL NÃO SERÃO CONSIDERADOS!

## **DA NECESSIDADE DE INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DE PERSONALIDADE JURÍDICA PARA FINS DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DE PESSOA JURÍDICA**

Interessante o entendimento constante do Projeto de Lei nº 10.887/18, que parte do pressuposto que a pessoa jurídica, por ser uma ficção legal, não pratica qualquer conduta de maneira isolada, senão por intermédio de seus representantes legais.

**PESSOA  
JURÍDICA**



**FIÇÃO  
LEGAL**



**LOGO, SEUS ATOS  
SÃO PRATICADOS PELOS  
REPRESENTANTES!**

É nesse sentido que o PL pretende impor que, para que seja decretada a indisponibilidade sobre os bens da pessoa jurídica, concomitantemente deve ser instaurado o chamado incidente de desconSIDERAÇÃO da personalidade jurídica, nos termos do art. 133 e seguintes do Código de Processo Civil.

## ATENÇÃO!

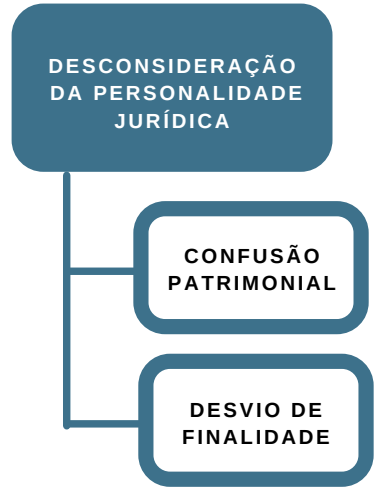
APROVADO O PL, PARA A INDISPONIBILIDADE DE BENS RECAIR SOBRE O PATRIMÔNIO DA PESSOA JURÍDICA, TERÁ DE SER INSTAURADO O CHAMADO INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA!

As pessoas jurídicas possuem patrimônio próprio, diverso do patrimônio de seus representantes legais. Por isso que, atualmente, quando há a indisponibilidade de bens daquelas, o patrimônio das pessoas físicas não sofre qualquer restrição. Há, pois, essa separação de bens entre a pessoa jurídica e os seus representantes.

Todavia, para os casos de desvio de finalidade ou confusão patrimonial [13], é possível que essa separação seja desconsiderada. É o que se chama de desconsideração da personalidade da pessoa jurídica!

Segundo o art. 50 do Código Civil: “Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso.”

Atualmente, quando uma pessoa jurídica integra um processo de improbidade administrativa, são seus bens que inicialmente poderão sofrer indisponibilidade, ainda que, como afirmado, a pessoa jurídica seja uma



mera ficção legal, de modo que suas condutas são perpetradas por particulares, quem sejam, seus representantes.

Ocorre que, como dito, nesse contexto, se exitoso o Projeto de Lei, os atos de improbidade somente poderão se dar mediante dolo. Isso já foi dito anteriormente nesta cartilha!

Assim sendo, nos casos em que concebível a prática de ato ímprobo, o que estará em debate é justamente esse desvio de finalidade ou essa confusão patrimonial do representante legal da pessoa jurídica – que estará usando a empresa para fins escusos! –, pressupostos legais para a desconsideração da personalidade jurídica, conforme art. 50 do Código Civil.

[13] Ocorre quando os bens do representante legal da pessoa jurídica se confundem com os bens desta última.

## **ATENÇÃO!**

**NÃO MAIS SERÁ POSSÍVEL A INDISPONIBILIDADE DE BENS DA EMPRESA SEM QUE SEJA AO MENOS INSTAURADO O INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO, QUE AVERIGUARÁ A CONDUTA DOS REPRESENTANTES!**

Será acrescido, nesse sentido, o §7º ao art. 16 da Lei nº 8.429/92, que prevê que “A indisponibilidade de bens de terceiro dependerá da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados ou, quando se tratar de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual.”

### **DA PRIORIDADE PARA FINS DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**

Conforme a redação atual da Lei de Improbidade Administrativa, inexistirá qualquer ordem de prioridade de bens para os fins da medida de indisponibilidade de bens.

Na prática, isso implica, muitas vezes, bloqueio de contas correntes de pessoas físicas e jurídicas, impedindo-lhes o exercício de suas atividades profissionais e a concretização de necessidades básicas, mesmo existindo bens outros que poderiam garantir uma futura execução.

Essa realidade já vinha sendo alvo de críticas pelos especialistas, haja vista a falta de razoabilidade.

Atento a isso, o legislador do Projeto de Lei nº 10.887/18 estipulou que a indisponibilidade de bens deverá recair sobre as contas correntes dos réus apenas em último caso, quando inexistirem bens outros, cuja restrição é menos prejudicial, aptos a garantir o débito.

## **ATENÇÃO!**

**INDISPONIBILIDADE DE BENS SOBRE AS  
CONTAS CORRENTES**



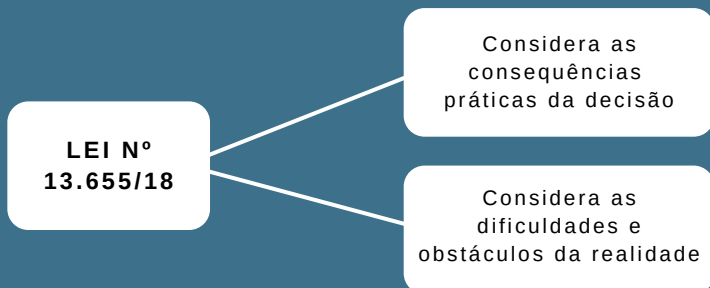
**APENAS EM ÚLTIMO CASO!**

Trata-se de entendimento que coaduna com o princípio da menor onerosidade, que impõe que o devedor deve sim garantir o débito, no entanto, sempre da forma menos onerosa possível.

## DA NECESSIDADE DE OBSERVAR AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA DECISÃO QUANDO DA APLICAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS E DA VEDAÇÃO DA IMPOSIÇÃO DA MEDIDA QUANDO HOVER PREJUÍZO PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS

A Lei nº 13.655/18, que acresceu uma série de dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, estabeleceu uma nova lógica de interpretação e aplicação do Direito Público.

Dentre as novas diretrizes, há a necessidade de observar e considerar as consequências práticas da decisão.



O Projeto de Lei nº 10.887/18 segue tais diretrizes e pretende acrescentar o seguinte à Lei nº 8.429/92: “O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade de bens do réu a que se refere o caput deste artigo, observará os efeitos práticos da decisão, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos.”

Fez bem o legislador, porque, na realidade, não raras as vezes a medida de indisponibilidade acaba causando severas consequências não só para o réu, mas para o próprio interesse público.

**Indisponibilidade de bens**



**Deve considerar os efeitos práticos e não pode prejudicar o serviço público!**

Nesta toada, exitoso o PL, as consequências práticas da decisão (dentre elas, os efeitos sobre os serviços públicos!) terão de ser consideradas quando da análise da medida de indisponibilidade de bens, algo que, em verdade, já era exigido – embora ignorado na prática em diversas oportunidades – desde a Lei nº 13.655/18.

## DA IMPOSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE SOBRE QUANTIA DE ATÉ 40 (QUARENTA) SALÁRIOS MÍNIMOS E SOBRE O BEM DE FAMÍLIA

Nos termos do art. 833, X, do Código de Processo Civil, é impenhorável a quantia depositada em caderneta de poupança, até o limite de 40 (quarenta) salários mínimos.

Seguindo essa mesma lógica, o Projeto de Lei nº 10.887/18 diz o seguinte: “É vedada a decretação de indisponibilidade da quantia de até 40 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta corrente.”

Além disso, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça admite, não sem opiniões contrárias, que a indisponibilidade de bens recaia sobre o bem de família [14].

Essa possibilidade sempre foi questionada, sobretudo porque, à semelhança da limitação envolvendo os 40 (quarenta) salários mínimos, o bem de família é impenhorável por força da Lei nº 8.009/90, que

Não faz sentido bloquear bens ou valores que não podem ser penhorados futuramente, visando ao ressarcimento dos cofres públicos!

impõe a proteção ao imóvel residencial próprio do casal ou da entidade familiar, isentando-o de eventuais penhoras relativas a dívidas civis, comerciais, fiscais, previdenciárias ou outras de qualquer natureza.

Ou seja, restaria inócua a indisponibilidade sobre o bem de família, simplesmente porque ele não pode ser usado futuramente para uma eventual execução, para fins de ressarcir o erário [15]!

A referida crítica foi acolhida no âmbito do PL, exceto se o bem de família for adquirido mediante ato de improbidade que causou enriquecimento ilícito.

### ATENÇÃO!

Se aprovado o PL, não mais será possível que a indisponibilidade recaia sobre valores até 40 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de poupança, nem sobre o bem de família, em regra!

[14] STJ, AgInt no REsp 1.670.672/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 30/11/2017, DJe de 19/12/2017; STJ, REsp 611.518/MA, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, DJe de 05/09/2006; STJ, AgRg no REsp 956.039/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 07/08/2008.

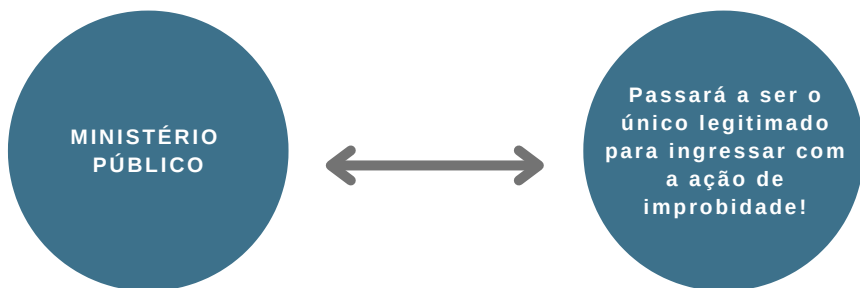
[15] Em seu art. 3º, a Lei nº 8.009/90 confirma a impenhorabilidade do bem de família e a excepciona, caso o processo seja movido: pelo titular do crédito decorrente do financiamento destinado à construção ou à aquisição do imóvel, no limite dos créditos e acréscimos constituídos em função do respectivo contrato (inciso II); pelo credor da pensão alimentícia, resguardados os direitos, sobre o bem, do seu coproprietário que, com o devedor, integre união estável ou conjugal, observadas as hipóteses em que ambos responderão pela dívida (inciso III); para cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar (inciso IV); para execução de hipoteca sobre o imóvel oferecido como garantia real pelo casal ou pela entidade familiar (inciso V); por ter sido adquirido com produto de crime ou para execução de sentença penal condenatória a ressarcimento, indenização ou perdimento de bens (inciso VI) e por obrigação decorrente de fiança concedida em contrato de locação (inciso VII). O inciso I, referente a créditos trabalhistas da própria residência e das respectivas contribuições previdenciárias, foi revogado pela Lei Complementar nº 150/15. Destaca-se ainda que a ação de improbidade possui natureza cível, razão pela qual inaplicável o inciso VI.



## DA LEGITIMIDADE ATIVA EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Atualmente, nos termos do art. 17 da Lei nº 8.429/92, são legitimados para ajuizar a ação de improbidade administrativa não só o Ministério Público, mas também a pessoa jurídica interessada, que sofreu as consequências do ato ímprobo.

Modificando essa realidade, o PL em tela atribui legitimidade exclusiva ao Ministério Público para o ajuizamento da ação, o que, claro, não impede outras formas de controle por parte das entidades lesadas.



## DA EXTINÇÃO DA MANIFESTAÇÃO POR ESCRITO, A DENOMINADA COMUMENTE DEFESA PRÉVIA, E DO PRAZO COMUM PARA CONTESTAR

Atualmente, é possível apresentar uma manifestação por escrito – comumente denominada defesa prévia –, em 15 (quinze) dias a partir da notificação, oportunidade em que os notificados poderão demonstrar ao juiz que a petição inicial não trata de improbidade administrativa ou que não demonstrou existir indícios dessa prática.

Se acolhidos os argumentos da defesa prévia, ou se o juiz não se convencer da justa causa para ajuizar a ação, a petição inicial será rejeitada. Caso contrário, será ela recebida e, ato contínuo os réus serão citados para apresentar contestação.

Atualmente, portanto, o procedimento é o seguinte:

### 1) AJUIZAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE



### 2) NOTIFICAÇÃO PARA DEFESA PRÉVIA



### 3) RECEBIMENTO OU NÃO DA AÇÃO



### 4) SE RECEBIDA, CITAÇÃO PARA CONTESTAÇÃO

Se exitoso o PL, a defesa prévia não mais estará prevista: não haverá mais na Lei nº 8.429/92 a previsão expressa no sentido de o notificado poder apresentar uma manifestação por escrito anteriormente ao recebimento da ação.

A mudança pode ser bastante criticada, na medida em que a referida oportunidade é essencial para que se possa demonstrar ao juiz que a ação proposta não possui um mínimo de fundamento para que possa continuar. Mas, o fato é que o PL extingue a manifestação por escrito, chamada também de defesa prévia.

**ATENÇÃO!**  
**O PL EXTINGUE A CHAMADA**  
**DEFESA PRÉVIA!**

No entanto, permanece a necessidade de o juiz analisar se a ação possui lastro probatório mínimo a ensejar indícios de improbidade administrativa, bem como de averiguar se as condutas foram devidamente individualizadas pelo Ministério Público, sob pena de rejeição da petição inicial. Nesse sentido, os pretendidos §§6º-B e 6º, incisos I e II, do art. 17, com redação dada pelo Projeto de Lei [16].

Quanto ao prazo de contestação, atualmente, em virtude de inexistência de disposição específica na Lei nº 8.429/92, aplica-se a possibilidade da contagem de prazo em dobro exposta no art. 229 do Código de Processo Civil [17], desde que preenchidos os seguintes requisitos: (i) existirem dois ou mais réus, com advogados diferentes e também de escritórios de advocacia distintos; (ii) e quando o processo for físico. Relembre-se que o prazo simples para contestar equivale a 15 (quinze) dias, logo, o prazo estendido, dobrado, equivale a 30 (trinta) dias.

O Projeto de Lei, por sua vez, modifica essa realidade, ao desde já prever que o prazo para contestar é comum e equivale a 30 (trinta) dias, independentemente do preenchimento dos requisitos supraditos!



[16] §6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II – será instruída 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 qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do §6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.

[17] Art. 229. Os litisconsortes que tiverem diferentes procuradores, de escritórios de advocacia distintos, terão prazos contados em dobro para todas as suas manifestações, em qualquer juízo ou tribunal, independentemente de requerimento.

§ 1º Cessa a contagem do prazo em dobro se, havendo apenas 2 (dois) réus, é oferecida defesa por apenas um deles.

§ 2º Não se aplica o disposto no caput aos processos em autos eletrônicos.

## DO DETALHAMENTO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

Embora haja quem defenda que desde o advento da Lei nº 13.655/18 passou a ser possível a celebração de acordo de não persecução cível no âmbito das ações de improbidade administrativa [18], fato é que tal possibilidade apenas se tornou expressa com a Lei nº 13.964/19, o chamado Pacote Anticrime, que impôs a seguinte redação ao art. 17, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.”

Interessante verificar que o legislador já havia adiantado, ao impor que os acordos seriam firmados “nos termos desta Lei”, que a própria Lei nº 8.429/92 traria diretrizes acerca do modo de operação

desses acordos de não persecução cível, o que até o presente momento não foi feito.

O Projeto de Lei nº 10.887/18 aprofunda em tal ponto, prevendo uma série de dispositivos relativos a tais acordos, em complementação ao que o Pacote Anticrime já havia indicado.

Em primeiro lugar, impõe o PL que o acordo de não persecução cível apenas será firmado caso dele advenham, ao menos, o integral ressarcimento do dano [19] e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevidamente auferida.

O PL igualmente prevê outros requisitos para a celebração do acordo em comento, quais sejam:

**i) oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;**

**(ii) aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;**

**(iii) homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.**



**ATENÇÃO!**

### **ATENÇÃO!**

Se cumpridos os requisitos, o acordo pode ser celebrado no curso da investigação, no curso da ação e inclusive no momento da execução das penalidades.

De mais a mais, o Projeto de Lei prevê que o acordo de não persecução cível, a ser celebrado entre o Ministério Público e o investigado, com a devida representação por defensor, poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou, ainda, no momento da execução da sentença condenatória.

[18] Nesse sentido: FERRAZ, Luciano de Araújo. LINDB autoriza TAC em ações de improbidade administrativa. In: Revista Consultor Jurídico, 09 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-09/interesse-publico-lindb-autoriza-tac-aco-es-improbidade-administrativa>> Acesso em: 28/06/2021.

[19] Nos termos do Projeto de Lei nº 10.887/18, “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.”

Ademais, o acordo 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, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

Por fim, o Projeto de Lei diz que, em caso de descumprimento do acordo de não persecução cível, o investigado ou o

demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento. Atenção a isso!

Neste ponto, fazendo pertinente paralelo, o legislador foi mais severo que quando do art. 16, §8º da Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção –, na medida em que, neste último, o descumprimento do acordo de leniência culmina com impossibilidade de novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos.

**EM CASO DE  
DESCUMPRIMENTO  
DO ACORDO...**



**...OUTRO ACORDO  
NÃO PODERÁ SER  
CELEBRADO NOS  
PRÓXIMOS 5 ANOS!**

## **DA PREVISÃO ESPECÍFICA DOS COMANDOS DA LEI N.º 13.655/18 E DA VALORIZAÇÃO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE QUANDO DA SENTENÇA**

Conforme afirmado anteriormente, com o advento da Lei nº 13.655/18, as normas do Direito Público passaram a ter de ser interpretadas e aplicadas não de forma abstrata, mas considerando as consequências práticas de cada decisão, as dificuldades e obstáculos do gestor, bem como a realidade que se vive.

A Lei nº 8.429/92, naturalmente, por tratar de diretrizes normativas afetas ao Direito Público, se submete à LINDB, e, logo, à Lei nº 13.655/18. Por conseguinte, seriam desnecessárias replicações desta última naquela primeira. Isso já foi destacado anteriormente!

Ainda assim, o legislador optou bem por fazê-lo, ao repetir no Projeto de Lei nº 10.887/18 dispositivos já presentes na atual LINDB [20]. Um exemplo disso é a pretensão de inclusão do art. 17-C à Lei nº 8.429/92, que diz que a sentença nas ações de improbidade administrativa deve considerar, para além do art. 489 do Código de Processo Civil [21]:

[20] Essa opção pela repetição é bem-vinda, na medida em que, ainda hoje, os ditames da Lei nº 13.655/18 não são aplicados às ações de improbidade administrativa como deveriam.

**ATENÇÃO!**

- (i) as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos;
- (ii) os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente;
- (iii) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;
- (iv) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida;
- (v) a extensão do dano causado;
- (vi) o proveito patrimonial obtido;
- (vii) as circunstâncias agravantes e atenuantes;
- (viii) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de suas condutas;
- (ix) os antecedentes dos agentes e
- (x) a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente.

Ainda, o PL deixa claro que deverão ser também considerados os serviços prestados pelos agentes condenados. Isso para evitar que uma sanção a determinada pessoa não culmine, por exemplo, com dificuldades para a prestação de serviços públicos, o que ocorre quando se está diante de concessionárias e permissionária de serviço público.

## **DA POSSIBILIDADE DO PARCELAMENTO DO DÉBITO RESULTANTE DA CONDENAÇÃO**

Interessante ponto tratado pelo Projeto de Lei é a possibilidade de parcelamento dos valores relativos à condenação, em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais corrigidas monetariamente, caso o réu demonstre incapacidade financeira de quitar o valor imediatamente.

**Incapacidade de  
quitar o débito  
integralmente**

**+**

**Demonstração  
dessa  
incapacidade**

**=**

**Possibilidade  
de  
parcelamento**

[21] Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

§ 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.

Entende-se que, atualmente, não há vedação a tal parcelamento. Afinal, até por uma questão de razoabilidade e proporcionalidade, é crível que se admita o parcelamento caso o réu demonstre que objetivamente é incapaz de devolver ao erário a quantia questionada de forma imediata, ou de pagar a multa fixada, sem que isso prejudique o seu sustento e a sua mínima qualidade de vida.

De todo modo, fixou o legislador ser possível o parcelamento em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais corrigidas monetariamente. Isso, inclusive, dialoga com os comentários anteriores, no sentido de se considerar a razoabilidade e a proporcionalidade quando da fixação de sanções.

## **DO DIREITO À MANIFESTAÇÃO EM ÂMBITO INVESTIGATIVO**

Ponto atual muito criticado pela doutrina é a legitimidade da ausência de contraditório no âmbito dos procedimentos investigatórios, que são caracterizados pela doutrina como sendo procedimentos de cunho inquisitivo.

Esse entendimento criticado se fundamenta no fato de que esses procedimentos prévios não podem culminar com sanção propriamente dita, embora possam, sim, apresentar severas consequências práticas aos investigados, a exemplo da instauração ulterior da severa ação de improbidade administrativa, com

possibilidade inclusive de decretação de indisponibilidade de bens.

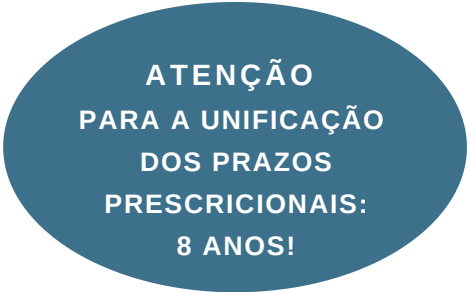
Exitoso o Projeto de Lei nº 10.887/18, esse cenário atual será – com acerto, diga-se de passagem – modificado, sendo garantido ao investigado a possibilidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos em âmbito investigatório, nos termos do pretendido art. 22, parágrafo único: “Na apuração dos ilícitos previstos nesta Lei, será garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos.”

### **ATENÇÃO!**

**EXITOSO O PL, SERÁ DIREITO DO INVESTIGADO PARTICIPAR ATIVAMENTE DOS PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS RELATIVOS À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA! ISSO CONFERE MAIOR SEGURANÇA E POSSIBILIDADES AOS ACUSADOS!**

## **DA MAJORAÇÃO E UNIFICAÇÃO DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS**

Por fim, outra mudança substancial mudança diz respeito ao prazo prescricional para o ajuizamento da ação de improbidade, que aumentará de 5 (cinco) para 8 (oito) anos.



**ATENÇÃO  
PARA A UNIFICAÇÃO  
DOS PRAZOS  
PRESCRICIONAIS:  
8 ANOS!**

## **CONCLUSÃO**

Conforme exposto quando da introdução, o Projeto de Lei nº 10.887/18 foi aprovado pela Câmara dos Deputados, seguirá para votação no Senado Federal e, por fim, dependerá de sanção por parte do Presidente da República.

Embora não seja totalmente positivo, entende-se que o PL abarca grande parte das críticas dos estudiosos, seja em relação à atuação do Ministério Público, à jurisprudência do STJ ou à letra da Lei nº 8.429/92 propriamente dita.

Resta-nos aguardar os próximos capítulos dessa história!

# Expediente

## DIRETORIA DO SICEPOT-MG | GESTÃO 2021 - 2024

- **João Jacques Viana Vaz** | Presidente
- **Bruno Baeta Ligório** | 1º Vice Presidente
- **Juliane de Aquino Mendes Leite** | Vice Pres. de Planej. e Desenvolvimento
- **Bruno Otávio Bouissou** | Vice Pres. de Obras de Arte Especias
- **José Soares Diniz Neto** | Vice Pres. de Obras de Edif. Públicas
- **Carlos Eduardo Staico de Andrade Santos** | Vice Pres. de Obras Rodoviárias
- **José Ilídio Rosi Cruvinel** | Vice Pres. de Obras Rodoviárias
- **Danilo Felício Pereira** | Vice Pres. de Obras Urbanas
- **Wesley Bambirra Rodrigues** | Vice Pres. de Saneamento
- **Alexandre Bergamini Lopes** | Diretor de Planej. e Desenvolvimento
- **Bruno Sérgio Dornas Ferreira** | Diretor de Obras de Arte Especias
- **Alexandre Humberto Caramatti Manata** | Diretor de Obras de Edif. Públicas
- **Lucas Alves de Brito Baeta** | Diretor de Obras Rodoviárias
- **Wilson Tavares Ribeiro Neto** | Diretor de Obras Rodoviárias
- **Luísa Gontijo Salum** | Diretor de Obras Urbanas
- **Ricardo Menin F. da Fonseca** | Diretor de Saneamento

## ELABORAÇÃO

CARVALHO PEREIRA FORTINI ADVOGADOS

## CRIAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Sandra Meirelles

Ricardo Sodré

SICEPOT-MG

