

Inovações em Direito Administrativo – Parte 2

2) Alterações na Lei de Improbidade Administrativa - Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019)

Relembrando...

Aspectos Gerais da Lei de Improbidade Administrativa – LIA

Em linhas gerais, pode-se dizer que o ato de improbidade administrativa nada mais é do que uma conduta desonesta com a coisa pública ou que afronte valores caros ao interesse público.

A positivação da conduta de improbidade administrativa, seja no plano constitucional, seja no plano infraconstitucional, deixa transparecer que o nosso ordenamento jurídico confere, conforme os ensinamentos da Teoria Tridimensional do Direito, um juízo de desvalor às condutas desonestas ou ímprobas perante a coisa pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito Administrativo, 28ª edição, p. 970) ensina que um ato de improbidade é uma infração de ordem civil-política. Trata-se de um ilícito civil (e não penal, embora um mesmo fato também possa resultar em responsabilização penal) e também político, justamente por afrontar valores relevantes à coletividade. Basta lembrar que a política contextualiza o homem enquanto integrante da sociedade, e não um ser isoladamente considerado. Dessa maneira, há valores socialmente relevantes, dentre os quais pode ser identificada a probidade e a moralidade administrativa.

Há uma celeuma doutrinária em torno da correlação entre probidade e o princípio administrativo da moralidade. Como bem destaca o administrativista José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo, 31ª edição, p. 1146), há

aqueles que defendem que a probidade seria um subprincípio da moralidade, ao passo que outros dizem que a probidade é mais ampla e mais abrangente do que a moralidade. Por fim, há quem defenda se tratar de expressões equivalentes, uma vez que a CRFB mencionou a moralidade como princípio e, ao mesmo tempo, estipulou que a sua violação acarretaria em um ato de improbidade.

De todo modo, pode-se passar ao largo dessa discussão, bastando compreender que há, inevitavelmente, uma estreita ligação entre conduta proba e moralidade administrativa. É certo que um agente ímprobo ou desonesto com a coisa pública violará o princípio da moralidade.

Jurisprudência STJ

REsp 1107833/SP

2. O postulado constitucional da moralidade administrativa é princípio basilar da atividade administrativa e decorre, diretamente, do almejado combate à corrupção e à impunidade no setor público. Em razão disso, exerce dupla função: parâmetro de conduta do administrador e requisito de validade do ato administrativo.

3. Interpretação da Lei n. 8.429/92. Método teleológico. Verifica-se claramente que a mens legis é proteger a moralidade administrativa e todos seus consectários por meio de ações contra o enriquecimento ilícito de agentes públicos em detrimento do erário e em atentado aos princípios da administração pública.

Alterações na Lei de Improbidade Administrativa - Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019)

A redação original do art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa vedava a celebração de colaboração premiada ou acordos de qualquer natureza. Em dezembro de 2015, por meio da Medida Provisória nº 703, houve a tentativa de se

revogar o dispositivo citado, abrindo-se a possibilidade de acordos, transações e colaboração premiada.

Contudo, referida medida provisória não foi apreciada pelo Congresso Nacional, sendo que em maio de 2016 foi restaurada a redação original do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92. Ou seja, os acordos continuaram proibidos. Contudo, em 24 de dezembro de 2019, foi promulgada a Lei Federal nº 13.964/19, conhecida como “Pacote Anticrime” e responsável por inserir diversas modificações de natureza penal e processual penal no ordenamento jurídico brasileiro.

“Administrativização do Direito Penal: quando este passa a ser um ramo muito mais administrativo, mediador e arbitrador de interesses, do que um ramo sancionatório.”

Nesse pacote, embora o foco fosse na seara criminal, o legislador enfim modificou a redação do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92, cuja redação vigente a partir de 23 de janeiro de 2020 é a seguinte:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º. As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no [§ 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965](#). [\(Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996\)](#)

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. ~~[\(Incluído pela Medida provisória nº 1.984-16, de 2000\)](#)~~ [\(Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos [arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. ~~\(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000\)~~ ~~\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)~~](#)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. [~~\(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000\)~~ ~~\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)~~](#)

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. [~~\(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000\)~~ ~~\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)~~](#)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. [~~\(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000\)~~ ~~\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)~~](#)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. [~~\(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000\)~~ ~~\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)~~](#)

§ 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. [~~\(Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000\)~~ ~~\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)~~](#)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no [art. 221, caput e § 1º, do Código de Processo Penal. \(Vide ~~Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000~~ \(Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001\)\)](#)

§ 13. Para os efeitos deste artigo, também se considera pessoa jurídica interessada o ente tributante que figurar no polo ativo da obrigação tributária de que tratam o [§ 4º do art. 3º](#) e o [art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. \(Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016\)](#)

Logo, agora são admitidos acordos em sede de ações de responsabilização por ato de improbidade administrativa. A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público. No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965.

Ocorre, porém, que o Presidente da República vetou os dispositivos que regulamentavam esse acordo. Sendo assim, parece haver poucas saídas: usar o que o Conselho Nacional do Ministério Público já havia regulado - Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017 - ou usar normas gerais relativas aos acordos, ajustamento de condutas etc.

O Pacote Anticrime acrescentou, ainda, o §10-A ao art. 17 da LIA:

§ 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

Este parágrafo trouxe à tona algo que o próprio Pacote em comento deveria ter trazido, mas não o fez. O Conselho Nacional do Ministério Público regulou, em 2017, o Acordo de Não-Persecução Penal, que, agora, veio previsto no Pacote. No entanto, não foi regulado, nem por um e nem pelo outro, o “acordo de não-continuidade” de ação penal, que existe, agora, na Improbidade.

Portanto, há a possibilidade de suspensão da ação em andamento para que haja um acordo de não-continuidade de ação de improbidade, a qualquer momento que anteceda a sentença.