

A aplicação do princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa: da (im)possibilidade de apreciação do pedido subsidiário formulado pelo MPF

The application of the principle of congruence in administrative improbity actions: on the (im)possibility of examining the subsidiary request filed by the Federal Prosecution Service

Recebido em 02.07.2025/Aprovado em 14.10.2025

DOI: <https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2025.n64.e-6402>

Lara Beatriz Sampaio de Aragão

<http://lattes.cnpq.br/7326750387107628>

Graduada em Direito pelo Centro Universitário Nobre
(Unifan)

Resumo: A inclusão dos parágrafos 10-D e 10-F, inciso I, no art. 17 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, pela Lei n. 14.230, de 29 de março de 2021, fez surgir discussão acerca da aplicação do princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa, notadamente a tese defensiva de que, em processos iniciados antes da referida modificação e ainda não sentenciados, o MPF estaria limitado a imputar apenas uma conduta a cada fato, não cabendo a formulação do pedido subsidiário. Desse modo, o presente artigo tem como objetivo geral verificar de que forma o mencionado princípio é aplicado nas ações de improbidade, considerando-se o pedido subsidiário incluído pelo Parquet Federal. Para tanto, foi realizada uma análise qualitativa com pesquisa bibliográfica, estudo nas doutrinas disponíveis em livros e textos acadêmico-científicos, pesquisa documental, exame da legislação vigente e jurisprudências. A partir disso, foi possível concluir que, desde que não dependa de mudança na descrição dos fatos

trazidos na petição inicial, não há sequer razão, pela perspectiva da defesa, que justifique a tese de impossibilidade de exame do pedido subsidiário, uma vez que se trata de legítima estratégia processual dialogada para oferecer a proteção mais ampla possível ao erário.

Palavras-chave: improbidade administrativa; pedido subsidiário; petição inicial; pedidos; princípio da congruência.

Abstract: The inclusion of paragraphs 10-D and 10-F, item I, in Article 17 of Law No. 8,429 of June 2, 1992, by Law No. 14,230 of March 29, 2021, has sparked debate regarding the application of the principle of congruence in administrative improbity actions, particularly the defensive argument that, in cases initiated before the aforementioned amendment and still pending judgment, the Federal Prosecution Service (MPF) would be limited to attributing only one conduct to each fact, thereby being precluded from making a subsidiary request. Thus, the general objective of this article is to verify how the aforementioned principle is applied in improbity actions, considering the subsidiary request included by the Federal Prosecution Service. To this end, a qualitative analysis was conducted through bibliographic research, study of available doctrines in books and academic-scientific texts, documentary research, examination of current legislation, and case law review. From this, it was possible to conclude that, provided it does not require changes to the factual description set forth in the initial petition, there is no reason, from the defense's perspective, to uphold the argument against examining the subsidiary request, as it constitutes a legitimate procedural strategy aimed at providing the broadest possible protection to public funds.

Keywords: administrative improbity; subsidiary request; initial petition; requests; principle of congruence.

1 Introdução

As alterações promovidas pela Lei n. 14.230, de 29 de março de 2021, na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, trouxeram à tona o princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa, notadamente em razão do conteúdo dos §§ 10-D e 10-F, inciso I, do art. 17. Tal se explica em razão do surgimento de tese defensiva em processos iniciados antes da alteração legislativa supracitada e que, à época da promulgação, ainda não haviam sido sentenciados. Por esse viés, o Parquet estaria limitado a imputar apenas uma conduta a cada fato, ainda que demonstrado que apenas um ato ímparo infringiria duas ou mais

disposições, não cabendo a formulação do pedido subsidiário, pleiteando-se, ao final, a absolvição por ilícitos comprovadamente cometidos.

Diante de tal interpretação obstativa, resta evidente que o problema indaga: de que forma o princípio da congruência é aplicado nas ações de improbidade administrativa, considerando-se o pedido subsidiário incluído pelo MPF? A partir da análise sob a perspectiva do princípio supracitado, a importância do presente artigo consiste em demonstrar a possibilidade da inclusão do pedido subsidiário nas ações de improbidade administrativa, uma vez que, sem qualquer repreensão estatal, parcela de magistrados tem acolhido a referida tese, mesmo em casos em que se atesta o cometimento do ato de improbidade dolosamente praticado.

Desse modo, tem-se como objetivo geral verificar de que forma o princípio da congruência é aplicado nas ações de improbidade, considerando-se o pedido subsidiário incluído pelo MPF, com base nos §§ 10-D e 10-F, inciso I, do art. 17, da Lei n. 8.429/1992. Os objetivos específicos, por sua vez, buscaram identificar como se configura o ato de improbidade administrativa; descrever o rito processual para a ação de improbidade administrativa; verificar a importância da elaboração de pedidos subsidiários, pelo MPF; analisar como o Direito Processual Civil, o Direito Processual Penal e o Direito Administrativo Sancionador orientam a interpretação judicial dos pedidos das petições iniciais; descrever em que consiste o princípio da congruência no direito processual; discorrer sobre sua aplicação aos pedidos apostos na ação de improbidade; e verificar a (im)possibilidade de apreciação de pedido subsidiário formulado pelo MPF.

Para alcançá-los, foi realizada uma análise qualitativa com pesquisa bibliográfica a partir do estudo aprofundado das doutrinas disponíveis em livros e textos acadêmico-científicos que tratam do ato de improbidade administrativa e dos correlatos ritos processuais cível, penal e administrativo. Ademais, utilizou-se a pesquisa documental, por meio da análise da legislação vigente e de jurisprudência acerca da temática supracitada.

A partir disso, conclui-se que é imperativa a apreciação do pedido subsidiário formulado pelo MPF, uma vez que: a) é atribuição do julgador

fazer a correta aplicação do direito aos fatos; b) estabelecer ordem de apreciação dos pedidos não torna esta matéria estranha nem enseja qualquer violação ao contraditório e ampla defesa; c) do deferimento do pleito subsidiário não resultará a aplicação de sanções estabelecidas em dispositivos distintos, pois se trata de pretensão cuja avaliação é condicionada à rejeição do pedido principal; d) no aspecto processual, vale a irretroatividade da norma processual nova; e e) no processo punitivo penal, *ultima ratio*, é expressamente admitida a atribuição de definição jurídica diversa aos fatos pelo magistrado. Esta prática, em verdade, é uma legítima estratégia processual dialogada para oferecer a proteção mais ampla possível ao erário, não havendo qualquer violação ao princípio da congruência.

2 Improbidade administrativa

Para que haja efetiva compreensão do objeto do presente estudo, é fundamental examinar os conteúdos que formam a base do regime jurídico aplicado aos atos de improbidade administrativa. Dito isto, a presente seção propõe-se a conceituar o ato de improbidade administrativa, as circunstâncias que o caracterizam, bem como descrever o rito processual correlato à sua apreciação.

2.1 Conceito do ato de improbidade e circunstâncias que o conformam

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) trouxe um regime jurídico inovador ao introduzir o ato de improbidade administrativa no capítulo da Administração Pública, notadamente em seu art. 37, *caput*, ao elencar o princípio da moralidade, e no § 4º deste mesmo dispositivo, o qual impõe que

os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o resarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Para regulamentar o artigo supracitado, foi promulgada a Lei 8.429/1992, diploma que trata das sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de

improbidade administrativa, que foram profundamente alteradas pela Lei n. 14.230/2021.

Diante desse cenário, segundo Simão (2017, p. 48), a improbidade administrativa pode ser conceituada como “a conduta ímproba exarada no exercício de uma função pública ou em razão dela, desde que especificamente vinculada ao seu exercício”. Em face disso, em seu art. 1º, § 1º, a Lei n. 8.429/1992 determina que “consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais” (Brasil, 1992).

Os sujeitos dos atos de improbidade são subdivididos em passivo e ativo. No primeiro a entidade da administração pode ser atingida pela improbidade, abrangendo o Estado, em qualquer dos três Poderes, administração direta e indireta de todos os entes federativos, bem como entidades privadas: a) em relação às quais o Estado exerce função de fomento; b) que recebam recursos públicos; ou c) que, para sua criação ou custeio, concorra patrimônio público, na forma do art. 1º e §§ 5º, 6º e 7º da Lei n. 8.429/1992 (Brasil, 1992). Por sua vez, considera-se agente público

o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (Brasil, 1992).

Não obstante, aquele que, “mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade”, também pode ser considerado sujeito ativo (art. 3º da Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021) (Brasil, 2021). Ademais, igual tratamento é dado ao particular que recebe recursos públicos e “celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente” (art. 2º, § 2º, da Lei n. 8.429/1992). Por conseguinte, em razão do evento danoso, a Lei n. 8.429/1992 divide os atos de improbidade em três modalidades, sendo a primeira disposta no art. 9º, que trata dos atos que importam em enriquecimento ilícito:

Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de

vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º [...] (grifo nosso).

Por sua vez, a segunda dispõe sobre os atos que causam prejuízo ao erário, conforme o *caput* e os incisos do art. 10 da mesma lei:

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 [...] (grifo nosso).

Por fim, a terceira modalidade se refere aos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, cujas hipóteses taxativas estão previstas nos incisos do 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 [...] (Brasil, 1992, grifo nosso).

Quanto ao elemento volitivo, para a configuração do ato de improbidade, exige-se a comprovação do dolo. Sendo assim, do sujeito ativo, é necessária a comprovação da prática de ato ilegal com má-fé e da intenção de atuar de modo desonesto, a fim de que à Administração Pública sejam provocados prejuízos que propiciem benefícios indevidos.

Outrossim, é oportuno mencionar que, quanto ao dolo, o item 1 do Tema 1199, definido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em apreciação ao Recurso Extraordinário (RE) n. 843.989, aduz:

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; [...] (STF, 2022c).

As sanções correspondentes estão estabelecidas no art. 12, incisos I, II e III, as quais, segundo Di Pietro (2025, p. 938), foram pensadas de forma gradativa, em consonância com a gravidade do ato praticado:

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, 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; (Brasil, 1992).

Por todo o exposto, conclui-se que a noção do conceito de improbidade administrativa é obtida em oposição à postura que deve ser tomada pelos agentes públicos, os quais devem agir no exercício de suas funções com honestidade e em atendimento aos interesses públicos, sem tirar proveito indevidamente dos poderes e das facilidades inerentes ao seu mandato, função, emprego ou cargo público.

2.2 Rito processual da ação de improbidade administrativa

O procedimento que regula o processamento da ação de improbidade é resultado da conjugação das disposições da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil (CPC/2015) –, as quais oferecem sua base primordial, com as da Lei n. 8.429/1992, regramento que define os pontos que lhe são peculiares. Consequentemente, não se tendo operado a prescrição e de posse dos elementos informativos colhidos em investigações deflagradas, e uma vez atestado o cometimento do ato de improbidade e o dolo em sua execução, será ajuizada a ação por ato de improbidade administrativa, cuja titularidade foi atribuída ao órgão do Ministério Público

pelo art. 17, *caput*, da Lei n. 8.429/1992 e, especificamente, ao *Parquet Federal*, quando presentes interesses ou verbas da União, em conformidade com o art. 109, inciso I, da CRFB/1988 (Brasil, 1992, 1988).

A demanda “deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada” (§ 4º-A, art. 17, da Lei n. 8.429/1992) e “prevenirá a competência do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto” (§ 5º, art. 17, Lei n. 8.429/1992). Simultaneamente, a petição inicial deve se atender aos requisitos gerais insertos nos incisos I usque VII, art. 319, do CPC/2015, bem como às exigências específicas listadas nos incisos I e II do § 6º, art. 17, da Lei n. 8.429/1992, incumbindo ao MPF individualizar a conduta do réu, indicando os elementos que demonstrem a autoria e a materialidade dos atos descritos nos arts. 9º, 10 e 11, e instruir a exordial com documentação ou outros elementos informativos que demonstrem suficientemente a veracidade dos fatos e o dolo na prática da conduta vedada (Brasil, 1992).

Entremedes, na impossibilidade de se acostarem os elementos probatórios de plano, por expressa disposição legal específica, é exigida fundamentação sobre esta matéria. Quando não preenchidos os requisitos supracitados, ou sendo evidente a ausência do ato de improbidade, a inicial será rejeitada (§ 6º-B, art. 17, da Lei n. 8.429/1992). Não obstante, se atendidos, bem como não sendo o caso de inépcia da inicial ou de improcedência liminar do pedido (arts. 330 a 333 do CPC/2015), o Juízo ordenará a citação do requerido para contestar, no prazo de 30 dias (§ 7º, art. 17, da Lei n. 8.429/1992), incumbindo-lhe, ainda, alegar toda matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito com que impugna o pedido do *Parquet*, consoante o art. 336 do CPC/2015 (Brasil, 1992, 2015).

Além disso, “sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo”, de acordo com o art. 17, § 14, da Lei n. 8.429/1992. Em seguida, proceder-se-á ao julgamento, conforme o estado do processo (art. 354 do CPC/2015), observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade (inciso I, § 10-B, art. 17, da Lei n. 8.429/1992) e, sendo pertinente, oportunizada a apresentação de réplica pelo MPF. Apresentada a réplica, em decisão interlocatória de saneamento e organização do processo

(art. 357, incisos I a V, do CPC/2015), será definida, precisamente, a tipificação dos atos de improbidade administrativa que estão sendo imputados, restando vedada a modificação do fato principal e a capituloção legal apresentada pelo MPF, como preleciona o § 10-C, art. 17, da Lei n. 8.429/1992.

Neste ponto, destaca-se que, conforme a Lei n. 14.230/2021, art. 17, § 10-D, "para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo entre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei". Isto posto, as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir, como previsto no § 10-E, art. 17, da Lei n. 8.429/1992. Em seguida, havendo apresentação de róis de testemunhas pela acusação e defesa (arts. 442 e 450 do CPC/2015), será realizada audiência de instrução e julgamento (art. 358, *caput*, do CPC/2015), ato que se encerrará com o interrogatório do réu, caso seja de seu interesse, sendo-lhe assegurado o direito ao silêncio, sem lhe implicar qualquer prejuízo, o que está previsto no § 18, art. 17, da Lei n. 8.429/1992.

Finalizada a instrução probatória, após apresentação de alegações finais pelas partes, será proferida sentença de mérito (art. 487 do CPC/2015), a qual, acolhidos os pedidos formulados pelo MPF (art. 490 do CPC/2015), culminará na procedência (art. 487, inciso I, do CPC/2015), com aplicação das sanções previstas nos incisos do art. 12 da Lei n. 8.429/1992. Todavia, não restando comprovado, simultaneamente, o cometimento do ato de improbidade e o dolo em sua execução, o pedido será julgado improcedente, com a consequente absolvição do réu.

3 Pedidos subsidiários propostos pelo MPF em face dos atos ímparobos

Uma escorreita descrição fática possui inegável relevância para o processamento da ação de improbidade, uma vez que revelará em qual artigo a conduta perpetrada se enquadra, indicando o art. 9º, 10 ou 11 da Lei n. 8.429/1992. Por esta razão, o MPF deve descrever exaustivamente os fatos, indicando como e quando se deu a prática do ato de improbidade, o *modus operandi* adotado, os indivíduos envolvidos, o dolo respectivo e o locupletamento ilícito decorrente.

Outro elemento que precisa ser tratado minuciosamente é o pedido, tendo em vista que este é o resultado de toda argumentação aduzida na causa de pedir. Segundo Didier Jr. (2017, p. 638),

[o] pedido é o núcleo da petição inicial; a providência que se pede ao Poder Judiciário; a pretensão material deduzida em juízo (e que, portanto, virá a pretensão processual); a consequência jurídica (eficácia) que se pretende ver realizada [...].

Sendo assim, por atuar como defensor do patrimônio público e da moralidade administrativa – em caso de cometimento do ato de improbidade –, o procurador da República carrega consigo a imensurável responsabilidade de, detida e atenciosamente, elaborar os pedidos da ação de improbidade, pois esta atividade implicará as sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, cuja efetividade revela a defesa do interesse público. Por conta disso, é comum que sejam formulados dois ou mais pedidos nas petições iniciais, perfazendo a cumulação de pedidos, especialmente aquela classificada como imprópria.

Haverá cumulação imprópria nas situações em que, embora sejam formulados diversos pedidos, apenas se busca a satisfação de um destes. Diante disso, é oportuno mencionar que esta cumulação possui subdivisões, havendo cumulação imprópria alternativa (art. 326, parágrafo único, do CPC/2015) e cumulação imprópria subsidiária (ou eventual), consoante o art. 326 do CPC/2015, o qual disciplina que “[é] lícito formular mais de um pedido em ordem subsidiária, a fim de que o juiz conheça do posterior, quando não acolher o anterior”. Em atenção ao objeto de estudo do presente artigo, será detalhada a cumulação subsidiária.

Com efeito, Didier Jr. (2017, p. 641) disserta que haverá pedido subsidiário quando o

demandante estabelece uma hierarquia/preferência entre os pedidos formulados: o segundo só será analisado se o primeiro for rejeitado ou não puder ser examinado [...]. O magistrado está condicionado à ordem de apresentação dos pedidos [...].

Relacionando-se tal previsão legal às ações de improbidade administrativa, um fenômeno observado em diversos casos práticos é o de que

uma conduta configure, a um só tempo, violação a mais de um artigo entre os elencados na Lei n. 8.429/1992.

Por conseguinte, e em consonância com a gravidade da conduta, o MPF requer o reconhecimento da prática do ato de improbidade que melhor se amolde aos fatos e que possua a sanção mais grave, de modo a defender o interesse público envolvido. No entanto, considerando a possibilidade de que o Juízo apresente entendimento diverso, e que o pedido principal seja julgado improcedente, é formulado pedido subsidiário, a fim de salvaguardar o patrimônio público, para que este não reste prejudicado e o autor do ato de improbidade não seja premiado com a impunidade.

Ante o exposto, conclui-se que o pedido subsidiário proposto pelo MPF constitui pretensão ministerial eventual e secundária, formulada em virtude da possibilidade de um ato de improbidade administrativa poder incorrer em violação de dois ou mais artigos – entre os arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992 – e, eventualmente, o Juízo julgar como sendo improcedente o pedido principal, tendo como objetivo buscar garantir a defesa do interesse público e o alcance da tutela jurisdicional correlata (Brasil, 1992).

4 Interpretação judicial dos pedidos da ação de improbidade

A Lei de Improbidade Administrativa proclama, de maneira muito clara, que ao regime de apuração dos ímparobos se aplica o Código de Processo Civil, dada a sua natureza cível. Não obstante isso, o Código Penal, entre os capítulos que definem os delitos, dedica parte do seu conteúdo aos crimes licitatórios. Tal fato confirma que um ato de improbidade pode repercutir em searas processuais distintas. Isto posto, a presente seção propõe-se a analisar como os regimes jurídicos estabelecidos pelo Direito Processual Civil e pelo Direito Processual Penal orientam a interpretação judicial dos pedidos formulados pelo MPF em suas petições iniciais. Para além disso, propõe-se a examinar a maneira como a confluência destes origina o Direito Administrativo Sancionador.

4.1 Regime jurídico estabelecido pelo Direito Processual Civil

Consoante o *caput* do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, a ação por ato de improbidade administrativa seguirá o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil, estando as ressalvas expressas no próprio diploma (Brasil, 1992). Por conta disto, em seu art. 322, § 2º, o CPC/2015 determina que “[a] interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”. Quanto ao conjunto da postulação, Cabral e Cramer descrevem que deve haver interpretação sistemática, conceituando a referida atividade da seguinte forma:

Interpretar o pedido de uma forma sistemática significa pressupor que a petição inicial é uma unidade coerente e que o pedido nela realizado tem por base seus próprios fatos e os fundamentos jurídicos. Há uma relação entre esses elementos fáticos e jurídicos da petição inicial que deve ser levada em conta na identificação do significado da postulação realizada pelo autor, de forma a garantir a coerência da peça processual (2016, p. 509. Grifo nosso).

Ao apreciar este tema no Recurso Especial (Resp) n. 1.263.234, o STJ assentou o entendimento de que o “Pedido deve ser extraído da interpretação lógico-sistemática da petição inicial, a partir da análise de todo o seu conteúdo, em consideração ao pleito global formulado pela parte” (Brasil, 2013). Ademais, Didier Jr. (2021, p. 742) descreve que “[a] identificação dos pedidos expressamente formulados decorre da interpretação da demanda, considerada como declaração de vontade e que deve ser interpretada em seu conjunto”. Portanto, conclui-se que a legislação processual civil vigente consagra: para a apreciação do pedido, ao magistrado é imposto o dever de interpretá-lo de maneira indissociável dos fatos e fundamentos jurídicos que lhe antecedem, visto que estes, quando reunidos, conformam a causa de pedir e, consequentemente, o conjunto da postulação.

Em prosseguimento, o art. 322, § 2º, do CPC/2015 também destaca que deve ser observado o princípio da boa-fé quando da interpretação dos pedidos. Seu art. 5º determina: “Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”. Ao apreciar o REsp n. 803.481 – Goiás (GO), o STJ descreveu a boa-fé como “uma exigência de lealdade, modelo objetivo de conduta, arquétipo social pelo

qual impõe o poder-dever de que cada pessoa ajuste a própria conduta a esse modelo, agindo como agiria uma pessoa honesta, escorreita e leal” (Brasil, 2007. Grifo do original).

Conclui-se que a adoção do princípio da boa-fé no processo interpretativo se revela no dever de “instigar a lealdade e o *fair play* do autor, na medida em que não devem ser admitidas estratégias processuais que busquem dolosa e maliciosamente alterar a abrangência do pedido realizado” (Cabral; Cramer, 2016, p. 509).

Por todo exposto, conclui-se que, para o magistrado acessar o real intento do MPF, quando este formular pedidos nas ações de improbidade, o Direito Processual Civil estabelece regime jurídico cujos vetores axiológicos são o conjunto da postulação e a boa-fé. Da conjugação desses preceitos, resulta a imposição do dever de interpretar o pedido de maneira indissociável da sua causa de pedir, do contexto em que este está incurso, desde que seja respeitada a boa-fé, sendo possível acessar plenamente a pretensão formulada pelo Parquet Federal.

4.2 Regime jurídico estabelecido pelo Direito Processual Penal

Um fato pode, ao mesmo tempo, incorrer nos tipos estabelecidos na Lei n. 8.429/1992 e configurar crime. Tal se explica em razão de o Código Penal (CP) – Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – destinar seu capítulo II-B aos crimes em licitações e contratos administrativos, estabelecendo tipos penais do art. 337-E ao 337-P. Para o MPF, a consequência dessa subsunção simultânea a tipos previstos em diplomas diversos é o ajuizamento contemporâneo de ações civis por ato de improbidade e ações penais, cujo início se dá com o ajuizamento da denúncia.

Consoante previsto no art. 41 do Código de Processo Penal (CPP) – Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 –, são requisitos da inicial acusatória

a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol de testemunhas.

Entre estes, destacam-se a exposição do fato criminoso e a classificação do crime. Quanto ao primeiro, Lima (2020, p. 377) esclarece que a peça acusatória deve “narrar o fato delituoso detalhadamente, fazendo menção às circunstâncias que possam influir na sua caracterização [...] demonstrando-se o adequado juízo de subsunção a legitimar o exercício da pretensão punitiva”.

Portanto, incumbe ao MPF narrar detidamente toda a conjuntura em que o crime licitatório está incurso, indicando o dispositivo legal que descreve o fato criminoso praticado pelo réu (Lima, 2020, p. 380) e o tipo penal que o órgão de acusação entende como praticado, uma vez que, com base nessa descrição, se delimitará a imputação criminal em juízo, formulando-se a pretensão penal decorrente. Essa riqueza de detalhes, conforme lição de Pacelli (2019, p. 176), é primordial para se permitir, desde logo, o exercício da ampla defesa e do contraditório de maneira plena.

O referido autor elucida que, “[c]onhecendo todos os limites da imputação, poderá o acusado a ela se contrapor o mais amplamente possível, desde, então, a delimitação da peça acusatória, em que se irá fixar o conteúdo da questão penal” (Pacelli, 2019, p. 176). Não obstante, a descrição dos fatos deve ter reconhecida posição de evidência, pois no processo penal prevalece o entendimento de que o acusado se defende dos fatos que lhe são imputados, pouco importando a classificação que o órgão de acusação lhe atribui.

Diante disso, fazendo um recorte em relação aos atos afetos à função judicante e conforme lição de Pacelli (2019, p. 176), a narrativa dos fatos “permite ao órgão jurisdicional dar [...] a justa e adequada correspondência normativa”. Ainda assim, Lima (2020, p. 381) aduz que,

[q]uando do recebimento da peça acusatória, entende-se que não se trata do momento adequado para a apreciação do verdadeiro dispositivo legal violado, até mesmo porque o magistrado não fica vinculado à classificação do crime feita na denúncia.

Dessa forma, essa ausência de vinculação à classificação jurídica feita pelo órgão de acusação materializa-se em dois institutos apostos à atividade jurisdicional, quando da interpretação dos pedidos: *emen-datio libelli* e *mutatio libelli*. Consoante o art. 383, *caput*, do CPP, haverá

emendatio libelli quando “[o] juiz, sem modificar a descrição do fato contida na denúncia ou queixa, poderá atribuir-lhe definição jurídica diversa, ainda que, em consequência, tenha de aplicar pena mais grave”. Por sua vez, conforme o art. 384 do CPP, haverá *mutatio libelli* quando,

[e]ncerrada a instrução probatória, se entender cabível nova definição jurídica do fato, em consequência de prova existente nos autos de elemento ou circunstância da infração penal não contida na acusação, o Ministério Pùblico deverá aditar a denúncia ou queixa, no prazo de 5 (cinco) dias, se em virtude desta houver sido instaurado o processo em crime de ação pùblica, reduzindo-se a termo o aditamento, quando feito oralmente (Brasil, 1941).

Sobre os mencionados institutos, ao apreciar o REsp 1.807.298 – Paraíba (PB), o STJ assentou o entendimento de que o réu se defende dos fatos narrados e não da tipificação a ele atribuída (Brasil, 2022a). Por todo o exposto, conclui-se que a interpretação judicial dos pedidos da ação penal – correlata à ação civil por ato de improbidade administrativa – é afeita à descrição dos fatos, uma vez que, destes, será obtida a adequada classificação do crime, sendo que esta pode coincidir com aquela formulada pelo MPF. Ao contrário, ao prever as hipóteses de *emendatio* e de *mutatio libelli*, a legislação processual penal vigente reforça a liberdade de convicção disposta ao magistrado e a ausência de subordinação à literalidade do texto do pedido formulado pelo órgão ministerial.

4.3 Regime jurídico aplicável ao Direito Administrativo Sancionador

Segundo o § 4º do art. 1º da Lei n. 8.429/1992, ao sistema de improbidade se aplicam os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador. Gonçalves e Grilo (2021, p. 468) definem o Direito Administrativo Sancionador como “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pùblica e em face do particular ou administrado”. O exercício desse poder punitivo se materializa por ocasião da aplicação da sanção administrativa. Osório (2015, p. 106) a define como

um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente *pro futuro*, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Poder Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito da aplicação formal e material do Direito Administrativo.

Portanto, a sanção administrativa constitui uma projeção do Direito Administrativo na esfera do poder punitivo do Estado, o qual se apresenta, processualmente, pelo ângulo judiciário, por intermédio das ações de improbidade, e, materialmente, pelo ângulo administrativista, formando o sistema de coibição das condutas ímpreas. O texto do art. 37, § 4º, da CRFB/1988, ao dispor que a aplicação dessas penalidades não prejudica a propositura da ação penal cabível, colocou em dúvida sua natureza jurídica e qual regramento deveria ser aplicado, provocando, por diversas vezes, o seu enquadramento como se de natureza penal fossem. Em resposta a esta celeuma, o STJ, desde 2010, assentou entendimento de que “[a]s sanções [...] da Lei de Improbidade Administrativa não têm caráter penal, mas formam o arcabouço do Direito Administrativo Sancionador, de cunho eminentemente punitivo” (Brasil, 2010a. Grifos no original).

Não obstante isso, conforme lição de Osório (2025), “[h]á princípios constitucionais comuns ao Direito Público punitivo. Ao Direito Administrativo Sancionador se aplicam os princípios do direito penal e processual penal, com matizes, por simetria”. Sendo assim, em razão de o Direito Penal e o Direito Administrativo confluírem para dar nascimento ao Direito Administrativo Sancionador, ficou consagrado na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que a Lei de Improbidade se submete aos “princípios penais”, principalmente quando a sanção for imposta mediante processo judicial, como é o caso das sanções por ato de improbidade administrativa.

Os princípios elencados acima são o devido processo legal, a legalidade e a tipicidade. Ivana David (2014, p. 122) conceitua o devido processo legal como “a garantia da devida observância de um procedimento descrito em lei, possibilitando às partes o sagrado direito à ampla defesa e contraditório”. Por sua vez, quanto ao princípio da legalidade,

a mencionada autora esclarece que, "[n]a atividade punitiva do Estado, exige-se a previsão legal da conduta tida como ilícita e imposição de penalidade administrativa" (p. 126). Por fim, quanto ao princípio da tipicidade, explica: "Impõe-se o detalhamento do comportamento considerado ilícito, bem como a relação com os atos praticados contra a Administração Pública" (p. 127).

Em verdade, o legislador buscou importar as garantias constitucionais dispostas ao sujeito passivo de uma ação penal ao Direito Administrativo Sancionador, a fim de que estas fossem asseguradas ao réu da ação de improbidade. Por conta disso e da conjugação dos conteúdos dos princípios supracitados, há a conformação de um sistema que impõe ao juiz, ao analisar as condutas ímporas do sujeito ativo, quando da apreciação dos pedidos dispostos na petição inicial da ação de improbidade administrativa, para julgá-los ou não improcedentes, os deveres mencionados a seguir.

Primeiro, cabe examinar se há a ocorrência de subsunção fático-descritiva ao tipo formalmente previsto na Lei n. 8.429/1992, qual seja, o enquadramento da conduta no art. 9º, 10 ou 11, a fim de verificar a legalidade formal ou a tipicidade do ato. Por sua vez, o magistrado deve examinar a lesividade material, o que significa precisar se houve efetivo prejuízo ao erário, o qual, a depender do enquadramento da conduta, é condição *sine qua non* para a caracterização do ato de improbidade. Por fim, cabe averiguar a culpabilidade do envolvido, que, na ação de improbidade administrativa, transmuta-se no exame do elemento volitivo, investigando-se se há ou não a presença e respectiva comprovação do dolo.

5 Aplicação do princípio da congruência aos pedidos da ação de improbidade

Entre os deveres a serem observados pelos magistrados quando da prolação da sentença, a legislação processual civil vigente impõe a observância do princípio da congruência. Tal também se observa na seara de apuração dos atos de improbidade administrativa. Assim, a presente seção propõe-se a examinar o conteúdo do princípio da congruência e como, a partir disso, se dá a sua aplicação na ação de improbidade administrativa.

5.1 Princípio da congruência no direito processual

Em razão de um mesmo fato poder configurar, simultaneamente, crime licitatório e ato de improbidade administrativa, serão movimentadas as esferas distintas do poder punitivo estatal. A apreciação sob a ótica da improbidade será regulada pelo Direito Processual Civil e pela Lei de Improbidade, e a persecução penal, por sua vez, pelo Direito Processual Penal. Embora cada seara possua suas especificidades, entre estas é comum a imposição de deveres ao magistrado quando do exercício de sua função judicante. Um notório exemplo disso é o princípio da congruência.

Assim, no processo civil, o princípio da congruência exsurge do conteúdo do *caput* do art. 492 do CPC/2015, o qual determina: “É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”. Ao apreciar o Resp n. 1.169.755 – Rio de Janeiro (RJ) 2009/0239120-0, o STJ, sobre o mencionado princípio, explicitou:

O provimento judicial está adstrito não somente ao pedido formulado pela parte na inicial, mas também à causa de pedir, que, segundo a teoria da substancialização, adotada pela nossa legislação processual, é delimitada pelos fatos narrados na petição inicial.

Desse modo, a aplicação do princípio supracitado traduz-se no dever de o provimento jurisdicional final se ajustar especificamente ao pedido e à causa de pedir formulados pela parte. Nessa perspectiva, conforme lição de Neves (2021, p. 833), impõe-se ao magistrado a vedação de conceder mais do que foi pedido pelo autor, uma vez que este delimita tanto a matéria a ser conhecida quanto a providência que lhe parece necessária a satisfazer seus interesses, devendo ser respeitados o pedido e a causa de pedir. A importância de sua observância, segundo Theodoro Júnior (2025, p. 994), consiste em não “surpreender o demandado e cercear-lhe a defesa, impedindo-lhe o exercício do pleno contraditório”.

É de rigor se considerar, pois, que no processo civil a decisão judicial, em razão do dever de observar o princípio da congruência, em relação tanto aos aspectos objetivos da demanda (pedido e causa de pedir) quanto aos subjetivos (partes do processo), não pode ficar aquém das

questões suscitadas pelo autor (*decisão citra petita*), situar-se fora delas (*decisão extra petita*) ou ir além delas (*decisão ultra petita*). É por esse motivo, inclusive, que os arts. 322, 324 e 330, § 1º, incisos II e IV, do CPC/2015 impõem que o pedido deve ser certo, determinado, claro e coerente. Não obstante, o regime, quanto à elaboração do pedido na persecução criminal, é diametralmente oposto: o pedido é genérico, pois sempre será pleiteada a condenação.

Tal se explica, conforme leciona Pacelli (2019, p. 668), em razão de com esta se buscar “viabilizar a correta aplicação da lei penal, independentemente da alegação do direito cabível trazida pelas partes”. Como no processo penal o que realmente interessa é a imputação de determinada conduta delituosa, de modo que o juiz criminal somente está vinculado à descrição dos fatos, a aplicação do princípio da congruência, mais conhecido como princípio da correlação entre acusação e sentença, se desvela no dever de a sentença guardar plena consonância com o fato delituoso descrito na denúncia, dela não podendo se afastar (Lima, 2020, p. 1658).

Por sua vez, sua inobservância dará ensejo ao reconhecimento de nulidade absoluta do feito, porquanto o réu jamais poderá ser condenado pela prática de fato não constante na denúncia, ou, ainda, por fato diverso daquele ali mencionado, sem que antes se proceda à correção da inicial, o que poderá ocorrer tanto no caso de *emendatio* como de *mutatio libelli*. Tanto assim o é que o STJ, ao apreciar o Agravo Regimental no Resp n. 1.684.304 – Goiás (GO), assentou o entendimento de que o princípio da congruência

representa, no sistema processual penal, uma das mais importantes garantias do réu, porquanto descreve balizas para a prolação do édito repressivo ao dispor que deve haver correspondência entre o fato imputado ao acusado e a sua responsabilidade penal.

Diante de tal constatação, conclui-se que, por ocasião da aplicação do princípio supracitado, impõe-se que a atividade jurisdicional seja exercida nos limites estabelecidos no momento da propositura da ação, por intermédio da causa de pedir e da formulação dos respectivos pedidos, no caso das ações por ato de improbidade administrativa, e por intermédio da descrição fática contida nas denúncias, no caso das ações penais.

5.2 Aplicação do princípio aos pedidos da ação de improbidade

O conteúdo do art. 17, § 10º-F, inciso I, trouxe à tona discussão acerca da aplicação do princípio da congruência nas ações de improbidade administrativa. Segundo o mencionado dispositivo, será nula a decisão de mérito, total ou parcial, que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial (Brasil, 1992). Por via disto, a celeuma que se estabeleceu concentrou-se no momento de encerramento da ação, sendo alegado pelas defesas dos réus que, caso o magistrado empregasse na sentença capitulação jurídica disposta na pretensão subsidiária indicada na petição inicial pelo MPF para embasar a condenação, haveria violação do princípio supracitado.

Em resposta à interposição de numerosos recursos, os órgãos colegiados do Poder Judiciário, inicialmente, trouxeram à tona situações cuja diferenciação se faz fundamental. A primeira é aquela em que, sem qualquer fato ou fundamentação jurídica correlata, bem como classificação jurídica decorrente e dialética processual a respeito, há condenação por tipo diverso daquele indicado entre os pedidos da exordial, surpreendendo tanto o órgão de acusação quanto a defesa.

De fato, nesta hipótese, há que se cogitar a alegação de violação do princípio da congruência, uma vez que totalmente sobrepujado e desrespeitada a divisa apostila pelo conjunto da postulação, verdadeiro limite à cognição judicial. Não é dado ao magistrado usurpar a posição que está posta ao Ministério Público, notadamente o MPF, quanto à atribuição de narrar os fatos, classificá-los e pleitear a condenação correlata. Para além disso, revela-se verdadeira violação aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa condenar o réu da ação de improbidade com base em fato que nunca foi discutido e, por decorrência, tipo sequer indicado entre os pedidos.

Não obstante, também não se justifica a arguição de violação do princípio da congruência em toda e qualquer hipótese em que há condenação por tipificação subsidiária. A maior recorrência dos casos em que tal fenômeno ocorre se dá nas hipóteses em que há considerável detalhamento das peculiaridades afetas aos fatos e oportunização à manifestação para a defesa, a qual possui amplo espaço para rechaçar e combater todos os elementos que constituem o pleito acusatório.

Nesses moldes, o magistrado sentencia, classificando o tipo ímpreto de maneira consentânea à liberdade de convicção fundamental à função judicante, diante do arcabouço probatório formado e da instrução processual promovida; e em respeito aos limites determinados quando da propositura da ação.

Este é o entendimento do STJ, conforme se vê no Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial (AgInt nos EDcl no AREsp) n. 1.526.840 – Rio de Janeiro (RJ):

4. Ressalte-se, ainda, que cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto. [...]
6. Esta Corte Superior possui entendimento de que não há se falar em violação do princípio da congruência externa, porquanto se deve contemplar aquilo que se denominou jurisprudencialmente de interpretação lógico-sistêmica da exordial.

Para além disso, na praxe forense é costumeiro que sejam indicados pedidos principais e subsidiários logo quando a ação é ajuizada, diante da possibilidade de um ato ímpreto poder ser classificado, simultaneamente, em dois ou mais dispositivos entre os elencados na Lei de Improbidade, configurando tal prática processual verdadeira estratégia com o propósito de salvaguardar o patrimônio público da maneira mais ampla possível.

Significa dizer, indubitavelmente, que, desde o princípio, quando alcançado o momento para o oferecimento de contestação, há oportunidade para a defesa se manifestar plenamente. Ademais, é fundamental relembrar que, em razão do sistema de coibição dos atos de improbidade administrativa ter como vetores os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, para a ação de improbidade se aplica a máxima de que o réu se defende dos fatos que lhes são imputados, conforme entendimento pacífico do STJ:

STJ – TESE 6 - Não há falar em julgamento *extra petita* nem em violação ao princípio da congruência na hipótese de decisão que enquadra o ato de improbidade administrativa em dispositivo diverso do indicado na inicial, pois a defesa atém-se aos fatos e o juiz define a sua qualificação jurídica (Brasil, 2022b).

Ao juízo, por sua vez, compete, como dever de ofício, sua qualificação jurídica. Portanto, não há que se falar em violação ao princípio da congruência quando há condenação baseada em classificação apostada em pedido subsidiário formulado pelo MPF. A rigor, o estabelecimento da ordem de exame dos pedidos não torna este – o subsidiário –, cuja apreciação é condicionada à rejeição do pedido principal, matéria estranha que enseje qualquer surpresa para as partes envolvidas ou violação ao contraditório e ampla defesa. Pedido subsidiário e pedido diverso, é de se concluir, não são sinônimos; aquele é apenas pretensão secundária, devidamente localizada na peça vestibular.

6 (Im) possibilidade de apreciação do pedido subsidiário formulado pelo MPF

Considerando-se que, nas ações de improbidade administrativa, reiteradamente, as condutas narradas amoldam-se em mais de um tipo descrito em lei, o conteúdo do art. 17, § 10-D, da Lei n. 8.429/1992 tem provocado discussão acalorada acerca da (im)possibilidade de apreciação do pedido subsidiário formulado pelo MPF, ao dispor que, para cada ato de improbidade administrativa, deverá ser necessariamente indicado um tipo entre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 (Brasil, 1992).

Segundo as defesas dos réus das ações de improbidade, condenações baseadas em pedidos subsidiários violam o princípio da congruência, visto que um mesmo ato não poderia ser subsumido a capitulações legais distintas. Em consequência, inicialmente, é necessário rememorar que o réu se defende dos fatos a ele imputados, e não da classificação jurídica formulada pelo *Parquet*. Outrossim, no sistema processual brasileiro vige o mandamento *iura novit curia*, ditame segundo o qual é atribuição do julgador fazer a correta aplicação do direito ao fato que lhe for apresentado e demonstrado no bojo da instrução processual, ou seja, a subsunção dos fatos à norma está inserida nos poderes-deveres do juiz.

Ademais, a requalificação jurídica dos fatos pelo magistrado não implicará, automaticamente, a procedência do pedido. Desse modo, não se deve chegar ao extremo de exigir vinculação estanque, específica e imutável à classificação jurídica formulada pelo MPF: ao Juízo cabe avaliar os fatos e deles extrair as consequências cabíveis segundo o

direito que entender aplicável, vinculando-se exclusivamente aos fatos narrados na inicial.

De mais a mais, em razão de o art. 17, § 10-D, se classificar como norma processual, deve-se consignar que vale a aplicação da Lei n. 14.230/2021 para os atos praticados na sua vigência, visto que os atos processuais se submetem à regra do *tempus regit actum*, valendo a irretroatividade da norma processual nova, conforme se extrai do art. 14, Código de Processo Civil, para os processos iniciados antes (Brasil, 1992, 2021, 2015). De igual modo, se no processo punitivo penal, *ultima ratio*, é expressamente admitida a atribuição de definição jurídica diversa aos fatos pelo magistrado, por ocasião dos institutos da *emendatio libelli*, assegurada a ampla defesa, no sistema de coibição dos atos de improbidade, seara menos gravosa, não deveria ser empregada interpretação contrária.

Portanto, compelir o autor a escolher aleatoriamente um dos tipos e vincular o juízo à forma em detrimento da essência dos fatos e da verdade significa restringir a autonomia do Ministério Público Federal e do Poder Judiciário de uma só vez, constituindo patente afronta ao livre convencimento motivado, exposto no art. 93, X, da CRFB, usurpando a função constitucional resguardada ao Poder Judiciário e o próprio sistema de tutela da probidade administrativa (Brasil, 2023). O que se tem observado nos tribunais, em resposta à problemática descrita acima, é a declaração de inconstitucionalidade material do art. 17, § 10-D, da Lei n. 8.429/1992, de forma incidental:

AGRADO DE INSTRUMENTO N° 5001480-27.2023.4.02.0000/RJ

[...] Seria no mínimo dantesco o desmonte do Poder Judiciário [...] se, após o consumo de toda a estrutura institucional que envolve o processamento de uma ação civil pública desse tema, o magistrado, na entrega da prestação jurisdicional, julgasse improcedentes os pedidos, mesmo diante de demonstração da prática de diversas condutas improbadas pelo réu, por entender que os fatos se subsumem a capitulo diversa da apresentada pelo autor. Pelo exposto, entendo por bem declarar incidentalmente a inconstitucionalidade dos §§ 10-C, 10-D e 10-F do art. 17 da Lei n.º 14.230/21 (Brasil, 2023. Grifo nosso).

Entretanto, em caso de entendimento diverso, também tem sido pleiteada a interpretação conforme à Constituição. É o que se observa na ADI 7236 (Brasil, 2025), no voto do relator, ministro Alexandre de Moraes.

Segundo o ministro, o julgador não está vinculado à capitulação jurídica feita pelas partes, podendo requalificar os fatos, desde que não altere a base fática da acusação e assegure o devido processo legal. Sendo assim, para o relator, a nulidade prevista no dispositivo somente se aplica quando demonstrado prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. O julgamento da ADI encontra-se suspenso, com pedido de vista do ministro Edson Fachin, após voto-vista do ministro Gilmar Mendes divergindo do relator, cujo voto sinaliza a inconstitucionalidade patente de uma leitura literal e restritiva do art. 17, § 10-F (Brasil, 1992).

Por todo o exposto, não deve haver empecilhos à apreciação do pleito subsidiário formulado pelo *Parquet*, desde que isso não dependa de mudança na descrição dos fatos trazidos na inicial, visto que é atribuição do julgador fazer a correta aplicação do direito ao fato que lhe for apresentado e demonstrado no bojo da instrução processual, devendo ser respeitado seu livre convencimento; disso não resultará a aplicação simultânea de sanções correlatas a dispositivos distintos, e sim a imposição daquela aposta em ordem hierarquicamente inferior em havendo o fracasso do pedido principal. No aspecto processual, vale a irretroatividade da norma processual nova, para os casos ajuizados antes da inclusão do art. 17, § 10-D, na Lei n. 8.429/1992.

Ademais, se no processo punitivo penal, seara mais gravosa do poder punitivo estatal, é expressamente admitida a atribuição de definição jurídica diversa aos fatos pelo magistrado, haverá a incongruência e falta de lógica ao vedar-se tal conduta no processo de improbidade administrativa.

7 Conclusão

A noção do conceito de improbidade administrativa é obtida em oposição ao modelo de conduta posto aos agentes públicos, os quais devem agir com honestidade e em atendimento aos interesses coletivos, sem tirar proveito indevidamente dos poderes e das facilidades inerentes ao seu mandato, função, emprego ou cargo público. Agir de modo diverso, e desde que dolosamente, pode significar enriquecer-se ilicitamente, provocar prejuízo ao erário e/ou violar os princípios da Administração Pública, cujas sanções estão estabelecidas no art. 12, incisos I, II e III, da Lei n. 8.429/1992.

A necessária consequência do cometimento do ato ímprebo é o ajuizamento da ação por ato de improbidade administrativa pelo Ministério Público, e, especificamente pelo Parquet Federal, quando presentes interesses ou verbas da União. A demanda será iniciada por petição inicial, incumbindo ao MPF individualizar a conduta do réu, indicando os elementos que demonstrem a autoria e materialidade dos atos, e instruir a exordial com documentação ou outros elementos informativos que demonstrem suficientemente a veracidade dos fatos e o dolo na prática da conduta vedada.

Como em diversos casos se observa que uma conduta ímprebo configura, a um só tempo, mais de um artigo entre os elencados na Lei n. 8.429/1992, considerável parcela dos procuradores da República adota como estratégia processual a cumulação imprópria de pedidos, de modo que é formulado mais de um pedido em ordem subsidiária, a fim de que o juiz conheça do posterior, quando não acolher o anterior. O pedido principal, por vezes, é aquele em que se busca a aplicação da sanção mais grave. O pedido subsidiário, por sua vez, é a pretensão ministerial eventual e secundária, formulada em virtude da possibilidade de um ato de improbidade administrativa poder incorrer em dois ou mais artigos, e, eventualmente, o Juízo julgar improcedente o pedido principal.

Para que o magistrado acesse a real pretensão do MPF, o Direito Processual Civil estabelece como vetores axiológicos o conjunto da postulação e a boa-fé, resultando na imposição do dever de interpretar o pedido de maneira indissociável da sua causa de pedir e do contexto em que este está incorso. O Direito Processual Penal, por sua vez, em razão de um ato de improbidade, também pode configurar crime e, ao dispor que o acusado se defende dos fatos que lhe são imputados, determina que a interpretação judicial dos pedidos da ação penal é afeita à descrição dos fatos. Outrossim, ao prever as hipóteses de *emendatio* e de *mutatio libelli*, este ramo do Direito reforça a liberdade de convicção disposta ao magistrado e a ausência de subordinação à literalidade do texto do pedido formulado pelo órgão ministerial.

Por fim, em razão de a sanção administrativa constituir uma projeção do Direito Administrativo na esfera do poder punitivo do Estado e de o Direito Administrativo Sancionador ser resultado da reunião desse

ramo com o Direito Penal (a fim de que as mesmas garantias constitucionais dispostas aos réus de ações penais sejam asseguradas aos réus das ações de improbidade), impõe-se ao juiz, ao analisar as condutas improbadas do sujeito ativo, quando da apreciação dos pedidos dispostos na petição inicial da ação de improbidade, o dever de examinar se há a ocorrência de subsunção fático-descritiva ao tipo formalmente previsto na Lei; examinar a lesividade material, o que significa precisar se houve efetivo prejuízo ao erário; e averiguar a culpabilidade do envolvido, investigando-se se há ou não a presença e respectiva comprovação do dolo.

Focalizando-se o princípio da congruência, sua incidência no processo civil revela o dever de que a atividade jurisdicional seja exercida nos limites estabelecidos no momento da propositura da ação, por intermédio da causa de pedir e dos pedidos, não podendo a decisão judicial ficar aquém das questões suscitadas pelo autor, se situar fora delas ou ir além delas. De outro ângulo, no processo criminal a aplicação do mencionado princípio se desvela no dever de a sentença guardar plena consonância com o fato delituoso descrito na denúncia, dela não podendo se afastar.

Embora o conteúdo do princípio supracitado seja utilizado para impedir o exame dos pedidos subsidiários formulados pelo MPF, estabelecer ordem de apreciação dos pedidos não torna esta matéria estranha que enseje qualquer surpresa para as partes envolvidas ou violação ao contraditório e ampla defesa. Para além disso, é atribuição do julgador fazer a correta aplicação do direito ao fato que lhe for apresentado e demonstrado no bojo da instrução processual. Ademais, no aspecto processual vale a irretroatividade da norma processual nova e, no processo punitivo penal, seara mais gravosa, *ultima ratio*, é expressamente admitida a atribuição de definição jurídica diversa aos fatos pelo magistrado. De elevado sentido seja considerado, deferido o pleito subsidiário não resulta a aplicação de sanções estabelecidas em dispositivos distintos, uma vez que se trata de pretensão cuja avaliação é condicionada à rejeição do pedido principal.

Ante o exposto, conclui-se que, desde que não dependa de mudança na descrição dos fatos trazidos na inicial, não há razão, pela perspectiva da defesa, que justifique a tese de impossibilidade de exame do

pedido subsidiário formulado, a qual, de outro lado, abre largo espaço à impunidade e fragiliza a atuação do Estado. Não somente: trata-se de legítima estratégia processual dialogada com fins a oferecer a proteção mais ampla possível ao erário.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Casa Civil**, Brasília, out. 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/3t3pbtxz>. Acesso em: 30 maio 2025.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 7 dez. 1940. Disponível em: <https://tinyurl.com/ymtbceb>. Acesso em: 30 maio 2025.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 3 out. 1941. Disponível em: <https://tinyurl.com/2sdddpx>. Acesso em: 30 maio 2025.
- BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/yfjyddyz>. Acesso em: 30 maio 2025.
- BRASIL. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 202, p. 1-6, 26 out. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4km6ndme>. Acesso em: 30 maio 2025.
- BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: <https://tinyurl.com/4zn5r56h>. Acesso em: 30 maio 2025.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial 1.526.840/RJ. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. [...]. Relator: Min. Og Fernandes. Data do julgamento: 13.10.2020. Publ. **DJe** 23 out. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/4z7dhe6w>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso Especial 765.212/AC. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA DO GOVERNO. ATO IMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em 2.3.2010. Publ. **DJe** 23 jun. 2010a. Disponível em: <https://tinyurl.com/3byf58v9>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial 1.263.234/TO. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SEPARAÇÃO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. REGIME DE BENS. EFEITOS SOBRE O PATRIMÔNIO COMUM ANTERIOR AO CASAMENTO [...]. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julg. 11 jun. 2013. Publ. **DJe** 1º jul. 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/47mnzup6>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial n. 803.481/GO. DIREITO CIVIL E AGRÁRIO. COMPRA E VENDA DE SAFRA FUTURA A PREÇO CERTO. ALTERAÇÃO DO VALOR DO PRODUTO NO MERCADO. CIRCUNSTÂNCIA PREVISÍVEL. ONEROSIDADE EXCESSIVA. INEXISTÊNCIA. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Data do julgamento: 28.6.2007. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 1º ago. 2007. Disponível em: <https://tinyurl.com/47mnzup6>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). Recurso Especial 1.169.755/RJ. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. CLÍNICA MÉDICA. SÓCIOS. JULGAMENTO EXTRA PETITA. [...]. Relator: Min. Vasco Della Giustina. Data do julgamento: 6.5.2010. Publ. **DJe** 26 maio 2010b. Disponível em: <https://tinyurl.com/5fdyd7f5>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Regimental no Recurso Especial 1.684.304/GO. PENAL. PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. POSSE ILEGAL DE MUNIÇÃO DE USO RESTRITO. [...]. Relator: Min. Felix Fischer. Data do julgamento: 27.2.2018. Publ. **DJe** 5 mar. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/yhezuzw7>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Recurso Especial n. 1.807.298/PB. RECURSO ESPECIAL. PENAL E PROCESSUAL PENAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 384, C/C O 564, III, AMBOS DO CPP; 259 E 400, CAPUT, C/C O 564, III, TODOS DO CPP; 395, I, E 399, § 2º, AMBOS DO CPP [...]. Relator: Min. Sebastião Reis Júnior. Data do julgamento: 11.10.2022a.

Publ. **DJe** 14 out. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/ywwts685>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses**. Edição n. 186. Brasília: Secretaria de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, 25 fev. 2022b. Disponível em: <https://tinyurl.com/ytbt38v7>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989/PR**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92) [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18.8.2022. Publicado em 19 ago. 2022c. Tema 1.199 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://tinyurl.com/3ad42a7z>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Medida Cautelar 7.236/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 27 de janeiro de 2022d. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc83akzm>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7236 – Adi-Mc-Refn. 7236. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Conamp. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 87, p. 1, 12 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2^a Região. Agravo de Instrumento 5001480-27.2023.4.02.0000/RJ. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PORTARIA N.º 1.576/2019 DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. SUSPENSÃO DE CHAMADA PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE ATO DISCRIMINATÓRIO E FINALIDADE SEGREGACIONISTA. OBRAS COM CONTEÚDO LGBTQIA+. ADEQUAÇÃO DA INICIAL ÀS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N.º 14.230/2021. DECISÃO MANTIDA. Relator: Des. Federal Guilherme Couto de Castro. Data do julgamento: 15.5.2023. Publ. **DJe** 22 maio 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4chj4w8p>. Acesso em: 9 jun. 2025.

CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. **Comentários ao novo Código de Processo Civil**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1691 p.

DAVID, Ivana. As garantias constitucionais no direito administrativo sancionador. In: MARZAGAO JUNIOR, Laerte I.; BLAZECK, Luiz Mauricio

Souza. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quarter Latin, 2014. p. 121-130 (cap. 7).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyzykxph>. Acesso em: 4 jun. 2025

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017. 879 p.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 23. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. 973 p.

GONÇALVES, Benedito; GRILLO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467-478, maio/ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.636>. Acesso em: 4 jun. 2025.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 8. ed. Atualizado com o Pacote Anticrime. Salvador: JusPodivm, 2020. 1949 p.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**: volume único. 13. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. 1833 p.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 477 p.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 6. ed. em ebook baseada na 10. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/yj865tw8>. Acesso em: 5 jun. 2025.

PACELLI, Eugênio. **Curso de processo penal**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2019. 1102 p.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa**: teoria e prática. 3. ed. rev. e atual. Leme-SP: JH Mizuno, 2017. 1056 p.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 65. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. v. 1. 1158 p. Disponível em: <https://tinyurl.com/47v8rr9z>. Acesso em: 4 jun. 2025.