

## Aldem Johnston: Os impactos da reforma da LIA

As alterações na redação da Lei nº 8.429/1992 promovidas pela Lei nº 14.230/2021 provocaram uma grande disrupção no modelo até então adotado para apurar e coibir a prática de atos ímprobos que lesem a administração pública.



Como fruto de tal disrupção, diversas teses consolidadas no

STJ acerca da improbidade administrativa perderam o seu substrato de validade.

Algumas destas perdas de validade das teses do STJ decorrem de simples supressões de institutos presentes na redação anterior à Lei nº 14.230/2021.

A tese 4 da edição nº 38 da jurisprudência em teses preconiza que *"a ausência da notificação do réu para a defesa prévia, prevista no artigo 17, §7º, da Lei de Improbidade Administrativa, só acarreta nulidade processual se houver comprovado prejuízo (pas de nullité sans grief)"*, ao passo que a tese 14 estabelece que *"no caso de agentes políticos reeleitos, o termo inicial do prazo prescricional nas ações de improbidade administrativa deve ser contado a partir do término do último mandato"*. Já na edição nº 40 a tese 7 resta consolidado que *"o especialíssimo procedimento estabelecido na Lei nº 8.429/92, que prevê um juízo de delibação para recebimento da petição inicial (artigo 17, §§8º e 9º), precedido de notificação do demandado (artigo 17, §7º), somente é aplicável para ações de improbidade administrativa típicas"*.

Como não mais existe a figura da defesa prévia e como a prescrição passou a ter como *dies a quo* a data da ocorrência do ato ímprobo, as teses 4 e 14 da edição nº 38 e a tese 7 da edição nº 40 tornaram-se inócuas.

Mas, em sua maioria, a perda de validade das teses do STJ sobre improbidade administrativa decorre de uma espécie de efeito *backlash* que redundou em alterações legislativas veiculadas pela Lei nº 14.230/2021 que rechaçaram entendimentos jurisprudenciais firmados sobre o antigo texto da Lei nº 8.429/1992. Foi o que ocorreu com as teses 5, 12 e 13 da edição nº 38; a tese 9 da edição nº 40; as teses 1, 2, 6 e 7 da edição nº 186; a tese 7 da edição nº 187 e as teses 1 e 3 da edição nº 188.

A tese 5 da edição nº 38 preceitua que *"a presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do artigo 17, §§7º, 8º e 9º, da Lei nº 8.429/92, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do*

---

*in dubio pro societate*".

Só que, na nova redação da Lei nº 8.429/1992, houve uma evidente mitigação ou temperamento do *in dubio pro societate*, haja vista que o inciso II do §6º do artigo 17 exige que a petição inicial seja 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 artigos 77 e 80 do Código de Processo Civil (que tratam dos deveres das partes e da litigância de má-fé).

A tese 12 assinala que *"é possível a decretação da indisponibilidade de bens do promovido em ação civil Pública por ato de improbidade administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro"*.

Como tal tese vai de encontro ao que dispõe expressamente o §3º do artigo 16, conclui-se que ela se tornou inaplicável, pois o texto legal reformado dispõe que o pedido de indisponibilidade de bens só pode ser deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo e 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 cinco dias.

Ora, quando se exige indícios não só da veracidade dos fatos, como também do dolo e só abona tais exigências diante de razões fundamentadas, resta evidente o abrandamento do *in dubio pro societate* e a consequente inadequação da tese 5 da edição nº 38.

Encerrando a edição nº 38 da jurisprudência em teses do STJ, diga-se que a tese 13 propaga que *"na ação de improbidade, a decretação de indisponibilidade de bens pode recair sobre aqueles adquiridos anteriormente ao suposto ato, além de levar em consideração, o valor de possível multa civil como sanção autônoma"*, todavia, o §10 do artigo 16 clara e expressamente veda que a indisponibilidade de bens incida sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil, comprometendo a validade de tal tese.

Analisando a edição nº 40, nos deparamos com a tese 9 que, ao dispor que *"o ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico"* tornou-se incompatível com os artigos 1º, §§1º, 2º e 3º, 11§§ 1º e 2º da Lei de Improbidade Administrativa com a nova redação que lhes fora conferida pela Lei nº 14.230/2021, pois, a partir de tais dispositivos, temos que o ato de improbidade passou a ser definido como a conduta funcional dolosa do agente público devidamente tipificada em lei, revestida de fins ilícitos e que tenha o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. Ou seja, após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), não se admite mais o dolo genérico para caracterizar a prática de um ato ímprobo.

Já as teses 1 e 2 da edição nº 186 que, respectivamente, designam que *"é lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva na ação civil pública por ato de improbidade administrativa"*

---

e que *"na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, é cabível a compensação por danos morais na defesa de interesse difuso ou coletivo"*, passaram a ser assertivas incompatíveis com os termos do artigo 17-D *caput* e parágrafo único da LIA reformada, pois a norma legal expressamente assevera que a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e que o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei da Ação Civil Pública.

Outra alteração legislativa contrária a jurisprudência até então consolidada foi a que fulminou a tese nº 6 da edição nº 186, pois quando ela afirma que *"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"* contraria o disposto na nova redação do artigo 17, §10-F, I que deixa claro que será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial.

A última tese da edição nº 186 que restou afastada com o advento da Lei nº 14.230/2021 foi a de nº 7, pois ela fixa que *"nas ações de improbidade administrativa com base nos artigos 9º e/ou 10 da Lei nº 8.429/1992 (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), somente os sucessores do réu estão legitimados a prosseguir no polo passivo, nos limites da herança, para fins de ressarcimento e pagamento da multa civil"*, ao passo que a nova redação do artigo 8º da LIA designa que o sucessor ou o herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido, não se falando portanto em multa civil.

Na edição nº 187 da jurisprudência em teses do STJ, a única tese que restou afastada pela nova redação da LIA foi a de nº 7, pois ao pontuar que *"é desnecessária a individualização de bens sobre os quais se pretende fazer recair a cautelar de indisponibilidade requerida pelo Ministério Público nas ações de improbidade administrativa"* tal tese não se enquadra com o que consta do §11 do artigo 16, pois quando a norma dispõe que *"a ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresarial ao longo do processo"* ela claramente está exigindo uma individualização para se priorizar os bens a serem objeto de constrição.

Por fim, analisando a edição nº 188, percebe-se que a tese nº 1 (no ato de improbidade administrativa do qual resulta prejuízo, a responsabilidade dos agentes em concurso é solidaria) foi afastada pelo §2º do artigo 17-C que veda qualquer solidariedade na hipótese de litisconsórcio passivo, limitando a condenação ao quinhão da participação e dos benefícios diretos ao passo que a tese nº 3 (na hipótese de

não delimitação da cota de responsabilidade solidária dos corréus pelo ressarcimento ao erário na fase instrutória da ação de improbidade, é possível a discussão a respeito da individualização do dano no momento da liquidação de sentença) foi afastada pelo inciso I do § 6º do artigo 17 que exige que a petição inicial da ação de improbidade administrativa individualize a conduta do réu e aponte os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência dos atos ímprobos e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada.

**Date Created**

09/05/2022