



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**



**2ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA CAPITAL**

**Processo nº 0059519-73.2015.8.19.0001**

**SENTENÇA**

Cuida-se de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face de SÍLVIO JOSÉ DE ARAÚJO CINTRA e REINALDO ANTÔNIO DA SILVA FILHO.

A inicial narra que os demandados foram condenados nos autos da ação penal n.º 0259688-47.2013.8.19.0001 pelo crime de concussão (art. 316 do Código Penal), com a decretação da perda de seus cargos públicos de policiais civis, o que justificou a instauração de inquérito civil para averiguar a prática de ato de improbidade pelos mesmos fatos.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

Sustenta o *parquet* que, no dia 27 de junho de 2013 os policiais civis REINALDO ANTÔNIO DA SILVA FILHO e SÍLVIO JOSÉ DE ARAÚJO CINTRA, livres e conscientemente, em comunhão de desígnios e ações com um indivíduo ainda não identificado, constrangeram João Missao Yoshida e sua esposa, Amélia Satiko Sagara Yoshida, mediante grave ameaça e restrição da liberdade das vítimas, com o intuito de obterem vantagem econômica, a entregá-lhes a quantia de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais).

No dia dos fatos, conforme a exordial, João Missao Yoshida conduzia seu veículo pela Avenida Brasil, na altura do bairro de Benfica, quando foi abordado, sem justa causa, pela viatura utilizada pelos demandados, na qual havia um terceiro não identificado na seara criminal e administrativa. O réu REINALDO ANTÔNIO DA SILVA FILHO teria se apossado de uma pasta de trabalho da vítima e, ao observar uma nota fiscal com duplicata, deu-lhe voz de prisão em flagrante pela prática de crime de sonegação fiscal. Após, seguiram juntos em viatura policial da 79ª Delegacia Policial, ao arrepio das normas administrativas, para a empresa de João Missao Yoshida, momento em que exigiram a quantia de R\$ 104.000,00 (cento e quatro mil reais) para “fazerem a política de boa vizinhança”. Assustados com a conduta dos policiais e temendo por suas vidas, a vítima e sua esposa, Amélia Satiko Sagara Yoshida, informaram que seria possível levantar a quantia de R\$ 29.000,00 (vinte e nove mil reais). Os demandados, então, novamente com a vítima na viatura policial, seguiram para a agência do Banco do Brasil no bairro de Fátima, onde João Missao Yoshida conseguiu sacar a quantia de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais), entregando-a aos policiais civis, que só então o liberaram.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

Em razão desses fatos, o Ministério Público afirma que os Réus violaram os arts. 9º, *caput*, e 11, I, da Lei 8.429/92, motivo pelo qual pede a condenação de ambos nas penas do art. 12 da referida lei.

Recebimento da inicial a fls. 87.

Contestação de REINALDO ANTÔNIO DA SILVA FILHO a fls. 99 e de SÍLVIO JOSÉ DE ARAÚJO CINTRA a fls. 111, alegando que: *(i)* ao ser ouvido em Juízo, a sedizente vítima, Sr. João Missao Yoshida, teria negado haver sido ameaçado ou ter tido a liberdade restringida; e *(ii)* seria imprescindível a oitiva de José Gino de Souza.

Réplica em id. 147, afirmando que as contestações apresentam argumentos idênticos e que a sentença criminal foi confirmada por acórdão da 1ª Câmara Criminal do TJRJ, diante da incontroversa materialidade e autoria do delito.

Certidão cartorária em id. 314, informando sobre o acautelamento das mídias requisitadas à 39ª Vara criminal e intimando as partes a se manifestarem.

Manifestação do MP em id. 326. Os réus se mantiveram inertes, conforme certificado em id. 329.

Saneador em id. 333, no qual foi recebido o documento indicado na certidão de fls. 314 como prova emprestada, pois submetido a regular contraditório, na forma do art. 372 do CPC/2015 (mídia acautelada em juízo contendo o depoimento das testemunhas João Missao Yoshida, Amélia Satiko Sagara Yoshida e Márcia Cristina Machado na ação penal n.º 0259688-47.2013.8.19.0001); foi determinada a juntada aos autos das imagens de câmeras



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

de segurança no local de trabalho da vítima, bem como as gravações de imagens na agência do Banco do Brasil e os extratos bancários da vítima na data do fato; e foi deferida a oitiva das testemunhas João Missao Yoshida, Amélia Satiko Sagara Yoshida, Márcia Cristina Machado e José Gino De Souza, bem assim o depoimento pessoal dos réus.

Intimados a regularizarem suas representações processuais (id. 345), os réus se mantiveram inertes, conforme certidão em id. 385.

Petição do MP em id. 460, informando que as intimações pessoais dos réus foram infrutíferas em razão de ambos terem mudado de endereço sem comunicar ao juízo, devendo ser aplicada a previsão do art. 77, V, do CPC.

Decisão em id. 462 decretando a revelia dos réus.

Petição do MP em id. 487 informando que as provas acostadas aos autos são suficientes para julgamento antecipado da lide.

É o relatório. Passo a decidir.

Muito embora o saneador de id. 333 tenha deferido a produção de prova oral em audiência, revogo essa determinação ante a desnecessidade da dilação probatória, visto que as testemunhas já foram ouvidas no juízo criminal, com pleno contraditório, sendo certo que os depoimentos prestados na esfera penal (id. 314) foram regularmente recebidos nestes autos como prova emprestada, na forma do art. 372 do CPC/2015.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

Demais disso, ante a condenação criminal, não é possível a rediscussão sobre a autoria e a materialidade dos fatos na esfera cível, inclusive em ação de improbidade administrativa. Nos termos do art. 935 do Código Civil, a “responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”.

No caso em apreço, como descrito no relatório, os demandados foram condenados nos autos da ação penal n.º 0259688-47.2013.8.19.0001 pelo crime de concussão (art. 316 do Código Penal), com trânsito em julgado no dia 27/09/2017. A sentença, mantida em todas as instâncias, fixou a pena de 2 (dois) anos de reclusão e 10 (dez) dias-multa no valor unitário mínimo para cada um dos réus, substituindo a privação de liberdade por prestação de serviços a entidade pública e limitação de fim de semana, bem como declarou a perda do cargo público de policiais civis. A fundamentação do édito condenatório apontou o seguinte:

“Em sede policial, as vítimas aduziram que sofreram coação pelos policiais civis Reinaldo Antônio da Silva Filho e Silvio José de Araújo Cintra (além de um homem não identificado), tendo os mesmos exigido o pagamento de R\$ 104.000,00 (cento e quatro mil reais), na condição de agentes públicos e em razão da indevida alegação flagrante de crime tributário. Ao final, foi paga a quantia de R\$ 19.000,00 que as vítimas conseguiram em razão de empréstimo bancário (fls. 06/10, 13/18 e 63/65).

A prova oral carreada aos autos, em especial, os depoimentos das vítimas João Missão Yohsida e Amélia Satiko Sagara Yoshida, às fls. 522/553, foi precisa no que tange ao reconhecimento dos acusados Reinaldo e Silvio como sendo os autores dos fatos imputados.

Em idêntico sentido foram os depoimentos prestados pelas demais testemunhas arroladas pela acusação, a Sr.<sup>a</sup> Márcia Cristina Machado, Gerente do Banco do Brasil e o Dr. Gustavo Farah Goulart, Delegado de Polícia lotado na Corregedoria Interna da Polícia Civil (fls. 554/555).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

A gerente do Banco do Brasil, Sr<sup>a</sup> Márcia, sob o crivo do contraditório, confirmou que a esposa da vítima pediu, por telefone, para reservar R\$ 30.000,00 para um saque que seria feito pelo Sr. João Missao Yoshida. Todavia, afirmou que esse valor foi sacado parcialmente, apenas porque parte da quantia dependia de transferência bancária de outro banco, o que acabou não acontecendo. A testemunha referida também confirmou a existência do fato, quando aduziu ter tomado conhecimento da motivação do saque feito pela vítima, isto é, estar cumprindo exigência de terceiros. Na mesma oportunidade, informou acionar a segurança do banco ou chamar a polícia.

O Dr. Delegado de Polícia antes referido, em depoimento sob o crivo do contraditório, descreveu sua atuação no inquérito policial que apurou a existência do delito e as respectivas autorias. No ato, descreveu a narrativa do fato feita pela vítima, bem como as diligências de investigação que procedeu. O depoimento prestado pela Autoridade Policial apenas corroborou os demais testemunhos já referidos. Dessa forma, suas declarações apenas tem o condão de robustecer o acervo probatório colacionado aos autos.

A prova testemunhal, com depoimentos robustos e coerentes, não deixa qualquer dúvida da veracidade dos fatos narrados na denúncia.

Destaque-se que se faz ausente qualquer motivo capaz de infirmar a sinceridade dos depoimentos prestados em juízo, pelo que tenho que a imputação restou comprovada, inclusive pelo reconhecimento dos acusados.

Todos os depoimentos referidos foram prestados de forma segura, coerente e de acordo com a prova documental carreada aos autos, isto é, imagens de câmeras de segurança no local de trabalho da vítima, extratos de contas telefônicas, mídias com gravações de imagens na agência do Banco do Brasil em que foi exaurido o crime, além do extrato bancário da vítima e nota fiscal e boletos na denúncia (fls. 26/32, 71, 79/108, 465/466 e 479/480).

Os depoimentos prestados pelas testemunhas arroladas pela nobre defesa, por sua vez, não tem o condão de infirmar a imputação, eis que prestados por pessoas que não presenciaram os fatos (fls. 556/561). Desse modo, as testemunhas referidas depuseram sobre fatos ligados a conduta social dos réus, mas nada falaram sobre os fatos articulados na prefacial acusatória.

Observe-se, ainda, que os mencionados acusados, quando ouvidos em interrogatório (fls. 562/563), negaram a imputação. Entretanto, as versões apresentadas para os fatos, desde o motivo para ir ao local de trabalho da vítima até o acompanhamento da mesma à agência do



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

Banco do Brasil, vão de encontro a todo o acervo probatório colacionado aos autos.”

Foram acostadas a estes autos todas as provas indicadas na sentença condenatória transitada em julgado na esfera penal, inclusive as imagens de câmeras de segurança e depoimentos que embasaram as conclusões do Juízo criminal sobre as gravíssimas condutas dolosas praticadas pelos réus, que, enquanto policiais civis, constrangeram João Missao Yoshida e sua esposa, Amélia Satiko Sagara Yoshida, mediante grave ameaça e restrição da liberdade das vítimas, a entregar-lhes a quantia de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais).

Sendo assim, a autoria e a materialidade dos fatos está plenamente comprovada. Em razão desses fatos, o Ministério Público afirma que os Réus violaram os arts. 9º, *caput*, e 11, I, da Lei 8.429/92.

Supervenientemente à prática do ato ímprobo, sobreveio a Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou substancialmente diversos aspectos da Lei n. 8.429/1992, dando nova redação ao art. 9º, *caput*, e revogando o art. 11, I, da Lei 8.429/92, *in verbis*:

*Redação original:*

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

*Nova redação, dada pela Lei n. 14.230/2021:*



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...]

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

Demais disso, a novel legislação inseriu o § 10-D no art. 17, estabelecendo que: *“Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei”*.

É relevante ressaltar que a questão relativa à retroatividade da Lei n. 14.230/2021 teve a sua repercussão geral reconhecida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 25/02/2022, mas o Relator, Min. Alexandre de Moraes, decidiu em 03/03/2022 que não devem ser sobrestados os processos nas instâncias ordinárias envolvendo esse tema:

Tema 1199 - Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescritibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento.





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

Acórdão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

(ARE 843989, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julg. 25/02/2022)

Sendo assim, cumpre a este Juízo decidir se a nova legislação produzirá efeitos retroativamente para atingir o presente caso.

Malgrado a Corte Suprema não tenha se manifestado especificamente sobre a matéria, diversos comentaristas têm defendido a aplicação retroativa das normas da Lei n. 14.230/2021 mais benéficas aos réus, invocando uma suposta identidade de regimes com o Direito Penal, dado o caráter sancionador das normas sobre improbidade administrativa. Assim, segundo essa corrente, aplicar-se-ia à improbidade administrativa o disposto no art. 5º, XL, da Constituição, segundo o qual “*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*”.

Essa visão, contudo, aborda o problema de forma demasiadamente superficial. Isso porque os proponentes da identidade de regimes costumam ignorar as diferenças entre as sanções penais e as previstas para atos de improbidade, sendo a mais importante a inexistência de pena privativa de liberdade nesta última seara. Essa peculiaridade é determinante para a análise da racionalidade que informa o regramento jurídico das sanções por improbidade administrativa, inclusive no que diz respeito à retroatividade *in bonam partem*.

Com efeito, quanto às penas corporais, há um evidente custo social quando impostas, não apenas pelas despesas com a construção e manutenção de presídios, mas também pelas mazelas atreladas à prisão, como a desestruturação



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

da família do preso e o seu afastamento do mercado de trabalho. Confira-se, a propósito, a lição do professor da *Harvard Law School* Steven Shavell:

“A premissa importante que será feita sobre sanções não pecuniárias é que estas são socialmente custosas de aplicar e a forma primária de sanção não pecuniária que se deve ter em mente é a prisão. O emprego da prisão é claramente socialmente custoso: prisões devem ser construídas e operadas, a produção dos indivíduos é desperdiçada durante o seu encarceramento e os indivíduos sofrem uma desutilidade durante a prisão.”

[Do original: “The important assumption that will be made about nonmonetary sanctions is that they are socially costly to impose, and the primary form of nonmonetary sanction that should be borne in mind is imprisonment. Imprisonment is clearly socially costly to employ: Prisons must be built and operated, production of individuals is forgone during their imprisonment, and individuals suffer disutility during imprisonment.”]

(SHAVELL, Steven. *Foundations of Economic Analysis of Law*. Harvard University Press, 2004. p. 493)

A existência de um custo social ínsito à pena corporal gera um fundamento em favor da aplicação retroativa de normas penais benéficas ao réu que não se aplica às sanções meramente pecuniárias. Enquanto a sociedade evita incorrer em despesas inerentes à prisão quando a lei penal mais favorável opera retroativamente, não ocorre semelhante benefício à coletividade quando, v. g., um agente ímprobo fica eximido do pagamento de uma multa por ato de improbidade administrativa cometido no passado.

A substancial diferença entre o regime de retroatividade das leis penais e o de normas jurídicas que estabelecem sanções de natureza exclusivamente patrimonial também é apontada na obra de Stephen Munzer:

“[...] leis retroativas que afetam liberdades pessoais devem se desincumbir de um maior ônus de justificação do que aquelas reconfiguradoras de direitos de propriedade. [...] A cláusula *ex post facto*, que impede apenas a retroatividade de leis penais, reflete essa



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

compreensão. Em contraste, leis retroativas afetando a propriedade geralmente apresentam menor risco a interesses fundamentais.”

[Do original: “[...] retroactive statutes affecting personal liberties must carry a heavier burden of justification than those rearranging property rights. [...] The ex post facto clause, which bars only retroactive penal legislation, reflects that judgment. In contrast, retroactive laws affecting property generally pose less of a threat to fundamental interests.”]

(MUNZER, Stephen R. “Theory of Retroactive Legislation”. *In*: Texas Law Review, vol. 61, n. 3, Nov. 1982, p. 443)

Muito embora não seja aceitável a simples afirmação de que o regime de retroatividade das leis deve ser sempre idêntico no campo penal e no Direito Administrativo sancionador, não apenas pela carência de respaldo no texto constitucional, mas também pela necessidade de avaliação das peculiaridades de cada sistema, não se deve perder de vista que os atos de improbidade administrativa estão sujeitos a sanções não pecuniárias, a saber: a suspensão de direitos políticos (art. 15, V, da CRFB), a perda da função pública (art. 37, § 4º, da CRFB) e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (art. 12 da Lei n. 8.429/1992).

A princípio, o cometimento de um ato ímprobo indica a propensão do indivíduo a reiterar seu comportamento impróprio no futuro, de modo que a sua incapacitação para exercer funções na Administração Pública ou com ela contratar representaria um benefício, não um custo social. Por outro lado, essas sanções podem ser consideradas socialmente dispendiosas quando aplicadas a agentes que não praticaram qualquer conduta efetivamente lesiva ao poder público, porquanto afastam da vida política e do serviço público pessoas potencialmente capacitadas para gerar melhores resultados no funcionamento do Estado, em favor da coletividade. Nesse último caso, extrai-se um relevante fundamento para uma aproximação entre os regimes de retroatividade das sanções penais e de improbidade.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

Um exemplo hipotético pode melhor ilustrar esse argumento. Imagine-se que, em um certo período histórico, agentes públicos estivessem sujeitos a uma sanção não pecuniária (como a suspensão dos direitos políticos ou a perda da função pública) sempre que promovessem determinado formato de contratação administrativa, então considerado lesivo ao Erário. Nesse momento do tempo, buscava o legislador desincentivar a adoção daquele modelo de contrato pelos agentes administrativos, vislumbrando estes a perspectiva de serem sancionados em caso de infração. À luz da compreensão dominante à época, a sanção não pecuniária geraria dois benefícios sociais concorrentes: *(i)* evitar o prejuízo social causado pelos inúmeros contratos administrativos então considerados indevidos que seriam celebrados caso os agentes públicos não fossem desestimulados pelo risco de sanções; e *(ii)* afastar dos quadros da Administração agentes inclinados a celebrar contratações lesivas ao Erário.

Considere-se, agora, que ao longo do tempo houve uma mudança de compreensão quanto à conveniência daquele modelo de contratação. Constatou o legislador que, em vez de lesiva, a forma contratual antes sancionada é na verdade mais eficiente para a Administração Pública. À luz dessa premissa, é introduzida uma nova legislação revogando as sanções antes aplicáveis a agentes públicos que celebrassem esse tipo de contrato administrativo. Deve essa lei ser aplicada retroativamente para afastar as sanções previstas no diploma anterior a agentes públicos que tenham celebrado contratos antes da vigência da lei nova? A resposta depende, antes, de outra pergunta: há algum benefício social derivado da aplicação das sanções a agentes públicos que tenham celebrado contratos na vigência da lei revogada?



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XIII



Sob a perspectiva do desestímulo, é indiferente a aplicação ou não da sanção a agentes que praticaram a conduta vedada à luz da legislação anterior. Recorde-se que, sob essa ótica, o benefício social deriva justamente daqueles que *deixaram* de praticar a conduta vedada porque temiam ser punidos pela lei então vigente. A mudança superveniente da lei não altera a realidade pretérita de que determinados indivíduos efetivamente cumpriram o mandamento legal e deixaram de celebrar o tipo proibido de contratação. Poder-se-ia argumentar que a expectativa pela revogação superveniente da proibição poderia diluir os incentivos *ex ante* para a observância da legislação anterior, pois os agentes antecipariam que, muito embora a sua conduta fosse punível à época, haveria determinada probabilidade de que no futuro a sanção fosse afastada. Esse argumento é pouco crível, como anota Louis Kaplow, pois “os agentes afetados pelas transições [legais] frequentemente terão pouca influência sobre mudanças na legislação” (do original: “*those actors affected by the transitions will often have little influence over policy changes*”). KAPLOW, Louis. “*An Economic Analysis of Legal Transitions*”. In: Harvard Law Review, vol. 99, n. 3, January 1986. p. 537).

Se a aplicação da sanção prevista na lei revogada, no contexto do exemplo hipotético apresentado, não gera qualquer benefício social sob a ótica do desestímulo, passa-se então a analisar se acarretaria algum ganho para a sociedade em termos de incapacitação.

Aqui, é importante notar que, caso a sanção fosse exclusivamente pecuniária, haveria apenas um efeito redistributivo, com a transferência de renda do apenado para o poder público. Esse detalhe é ressaltado por Shavell: “o pagamento de uma multa é, em si mesmo, apenas uma transferência de poder de compra, ao contrário do dispêndio de verdadeiros recursos. Em contraste, a





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XIV



imposição da sanção não pecuniária de prisão envolve custos diretos substanciais” (do original: *“the payment of a fine is, in itself, only a transfer of purchasing power, as opposed to an expenditure of real resources. In contrast, the imposition of the non-monetary sanction of imprisonment involves substantial direct costs.”* SHAVELL, Steven. Foundations of Economic Analysis of Law. Harvard University Press, 2004. p. 474).

Ocorre que, na situação apresentada, a ultratividade da lei anterior sancionadora importaria um efetivo custo social: afastar temporariamente da vida pública agentes que podem contribuir positivamente para a coletividade em suas funções. Em especial, no exemplo acima, a aplicação retroativa da sanção retiraria das fileiras da Administração Pública indivíduos responsáveis por contratações que, após melhor reflexão do legislador, foram consideradas benéficas para o poder público. Disso decorre um relevante fundamento para que a lei mais benéfica retroaja, afastando a punição de atos praticados anteriormente à sua vigência.

Cumpre, então, transpor essas conclusões para o caso específico da Lei n. 14.230/2021. Em especial, deve-se perquirir qual a motivação da alteração legislativa no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 que eliminou a possibilidade de punição com base em conceitos jurídicos indeterminados. A redação anterior permitia a condenação por atentado “contra os princípios da administração pública”, sem especificar as condutas capazes de produzir esse resultado.

A abertura do tipo legal sancionador gera incerteza sobre o enquadramento ou não de comportamentos concretos como proibidos, dificultando aos indivíduos o correto sopesamento das consequências de suas condutas. Assumindo que o objetivo do legislador é o adequado controle da conduta





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XV



humana, desincentivando a prática de atos que prejudiquem a Administração Pública sem ao mesmo tempo desestimular condutas potencialmente benéficas ao funcionamento do Estado, tem-se que a falta de clareza sobre quais comportamentos são proibidos prejudica o alcance desse objetivo. Louis Kaplow, professor da *Harvard Law School*, pontua exatamente essa racionalidade ínsita ao Direito sancionador:

“Quando os indivíduos não estão certos se os seus atos são ilegais, dois problemas podem surgir no que diz respeito ao controle da conduta: alguns indivíduos podem cometer atos ilegais e outros podem ser desestimulados do cometimento de atos legais. [...] Em acréscimo a esses efeitos sobre a conduta, os indivíduos que não foram desestimulados [e praticaram o ato ilegal] suportam sanções, que podem ser socialmente custosas.”

[Do original: “When individuals are unsure about whether their acts are illegal, two problems may arise with respect to controlling behavior: some individuals may commit illegal acts, and others may be deterred from committing legal acts. [...] In addition to these effects on behavior, undeterred individuals bear sanctions, which may be socially costly.”]

(KAPLOW, Louis. “*Optimal Deterrence, Uninformed Individuals, and Acquiring Information about Whether Acts Are Subject to Sanctions*”. In: *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, n. 1, 1990. p. 93)

Então, há razões legítimas para crer que a indeterminação do tipo legal anterior, ao não especificar os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, ao mesmo tempo: (i) estimulava o cometimento de atos indesejáveis por agentes públicos que, ante a abertura da redação legal, confiavam na possibilidade de suas condutas não serem enquadradas como proibidas e, conseqüentemente, de escaparem das sanções; e (ii) desestimulava a prática de atos desejáveis por agentes públicos que, ante a abertura da redação legal, temiam a possibilidade de que suas condutas fossem enquadradas como proibidas e, conseqüentemente, injustamente sancionadas (a conhecida hipótese do “apagão das canetas”). Essa preocupação foi consignada





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XVI



no parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania ao projeto de lei que deu origem ao diploma atualmente em vigor:

“a transformação do rol do artigo 11 da LIA de exemplificativo para taxativo é de ampla demanda da doutrina e da jurisprudência, reconhecida inclusive pela imprensa e pela sociedade civil. Para além da conveniência e oportunidade política da medida, juridicamente, o rol aberto de condutas atentatórias aos princípios da Administração Pública fomenta casos de condenações *ex post facto*, ou seja, sem a observância da devida reserva legal em matéria sancionatória [...]. [A] exclusão da responsabilidade por ato de improbidade administrativa decorrente de divergência interpretativa é medida proporcional e adequada para garantir a estabilização de expectativas dos agentes públicos, em geral, mas dos gestores públicos, em particular, garantindo segurança jurídica para sua atuação”

Essa legítima preocupação com a insegurança jurídica gerada pelo regime anterior não exime o legislador de eventuais críticas por deixar de especificar como atos de improbidade condutas graves, como a confecção de laudos fraudulentos por médicos em hospitais públicos ou a agressão de adolescentes em unidades socioeducativas por inspetores incumbidos da sua proteção. Ainda que se considere indesejada essa omissão – o que pode ser objeto de debate em razão do cabimento de outras reprimendas, inclusive penais –, não restam infirmados os aspectos positivos da modificação legislativa. A esse respeito, cumpre também citar a visão favorável de Rafael Tonicelli:

“Quanto à emenda que reduziu a área de incidência das infrações de improbidade administrativa a uma lista de formas especificamente enumeradas de comportamentos impróprios, os críticos temem que retirar dos aplicadores da lei a flexibilidade para investigar novas e talvez não antecipadas formas de condutas impróprias possa limitar a efetividade da lei. Esse argumento pode soar plausível em abstrato, mas a experiência brasileira sob a versão original da Lei de Improbidade Administrativa tornou claro o preço de conferir aos aplicadores da lei essa flexibilidade. Os aplicadores da lei podem, e infelizmente o fazem, usar essa discricionariedade para propósitos diversos da luta contra a corrupção – como prejudicar adversários políticos ou punir comportamentos menos graves que possam ser







ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XVII



tratados por ações disciplinares administrativas. Um estudo recente das decisões do STJ demonstrou que mais da metade das ações de improbidade administrativa ajuizadas contra prefeitos entre 2005 e 2018 se fundamentaram em genéricos ‘atos contra os princípios da Administração Pública’, uma situação que sugere que, longe de utilizar a flexibilidade legal para investigar novas e inesperadas formas de condutas impróprias, os órgãos de persecução têm, ao contrário, utilizado a proibição genérica de ‘atos contra os princípios da Administração Pública’ como uma desculpa para investigar agentes públicos que não poderiam de forma crível ser acusados com base nas proibições mais específicas. A limitação da aplicação da lei de improbidade a uma lista de condutas puníveis permitirá um uso mais racional do poder punitivo do direito, prevenirá abusos e fornecerá segurança jurídica.”

[Do original: “As for the amendment narrowing the scope of administrative improbity offenses to a list of specifically enumerated forms of misconduct, here critics worry that depriving law enforcers of the flexibility to go after new and perhaps unforeseen forms of misconduct will limit the law’s effectiveness. That argument might sound plausible in the abstract, but Brazil’s experience under the original version of the Administrative Improbity Law has highlighted the price of giving law enforcers such flexibility. Law enforcers can, and unfortunately do, use this discretion for purposes other than fighting corruption—such as harming political adversaries or punishing minor misconduct that could be addressed through administrative disciplinary actions. A recent study of Superior Court of Justice decisions found that over half of administrative improbity suits filed against mayors between 2005 and 2018 were for unspecified “acts against the principles of public administration,” a figure that suggests that, rather than using the law’s flexibility to go after novel and unforeseen forms of misconduct, law enforcement bodies have instead been using the open-ended prohibition on “acts against the principles of public administration” as a license to go after government officials who could not credibly be accused of specific forms of misconduct. Limiting the application of the Improbity Law to a list of punishable conduct will allow a more rational use of the punitive power of the law, prevent abuses, and provide legal certainty.”]

(TONICELLI, Rafael. “Narrowing the Scope of Brazil’s Administrative Improbity Law: Why the New Limits Will Strengthen, Not Weaken, the Law’s Efficacy”. In: The Global Anticorruption Blog. Disponível em: <<https://perma.cc/45V5-MUPU>>)

Ora, se o legislador entendeu que a redação legal anterior não fornecia os corretos incentivos para o controle da conduta humana, a ultratividade da norma revogada não gera qualquer benefício social em termos de efeitos dissuasórios,





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XVIII



pois não terá o condão de influenciar as decisões pretéritas dos agentes públicos. Além disso, a imposição de sanções com base na norma revogada poderá gerar um efetivo custo social, ao afastar da vida pública indivíduos capazes de colaborar positivamente para o funcionamento do Estado.

São essas as razões pelas quais considero constitucionais e retroativas as mudanças estabelecidas pela Lei n. 14.230/2021 no *caput* e incisos do art. 11 da Lei n. 8.429/1992.

Conseqüentemente, afasto a incidência do revogado art. 11, I, da Lei 8.429/92 ao caso em apreço.

Diferente deve ser a conclusão sobre outra mudança relevante introduzida pela Lei n. 14.230/2021, consistente no sensível abrandamento das penas cabíveis para atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito. Confirmam-se a antiga e a nova redação do art. 12, I, da Lei n. 8.429/1992:

*Redação anterior, dada pela Lei n. 12.120/2009:*

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

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos **de oito a dez anos**, pagamento de **multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial** e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo **prazo de dez anos**;

*Nova redação, dada pela Lei n. 14.230/2021:*

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

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

[...]

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do caput deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

A diferença é notória. Enquanto as penas de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios foram majoradas para até 14 (quatorze) anos, pois antes somente poderiam ser fixadas até 10 (dez) anos, a multa civil foi reduzida de 300% (trezentos por cento) para apenas 100% (cem por cento) do valor do acréscimo patrimonial ilícito (com a possibilidade de elevação até duzentos por cento, na forma do parágrafo segundo do art. 12).

Poder-se-ia imaginar que uma diminuição tão significativa da sanção traduz uma avaliação mais favorável da sociedade, que atualmente perceberia atos de enriquecimento ilícito por agentes públicos com menor repúdio. Por essa hipótese, fazendo uma analogia com a seara criminal, assim como o adultério já foi tipificado no art. 240 do Código Penal e a mudança da percepção social quanto à gravidade dessa conduta conduziu à revogação do citado dispositivo pela Lei n. 11.106/2005, também os atos descritos no art. 9º da Lei n. 8.429/1992 teriam adquirido maior aceitação da coletividade.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

Não parece ser esse o caso. De acordo com o “barômetro global da corrupção” da Transparência Internacional, com dados de 2019, 54% (cinquenta e quatro por cento) dos brasileiros consideram que a corrupção aumentou nos últimos 12 (doze) meses, ao passo que 11% (onze por cento) admitiram ter pago propina no mesmo período. No ranking de 2021 do índice de percepção da corrupção, também elaborado pela Transparência Internacional, o Brasil aparece na 96ª posição dentre 180 países, logo atrás de Vietnã, Tanzânia, Suriname, Guiana e Etiópia (disponível em <https://www.transparency.org/en/countries/brazil>).

Justamente por tratar-se de comportamento objeto de intenso repúdio social, o constituinte estabeleceu que os atos de improbidade administrativa devem ser punidos com graves sanções, “*sem prejuízo da ação penal cabível*” (art. 37, § 4º, da CRFB). Assim, há um expresse mandamento constitucional para que o legislador estabeleça sanções capazes de desestimular atos de improbidade administrativa, sem prejuízo de que as mesmas condutas sejam punidas na esfera criminal.

Muito embora o texto constitucional não descreva especificamente quais condutas configuram improbidade administrativa, pode-se considerar que ao menos os atos que importam enriquecimento ilícito do agente público devem ser coibidos à luz do mandamento constitucional, por tratar-se de comportamento universalmente considerado como corrupto. Nessa linha, o ensinamento de Susan Rose-Ackerman: “*Malgrado a corrupção possua diversas formas, focaremos no suborno, pois é aquele ato universalmente considerado como corrupto*” (tradução livre do trecho: “*Although corruption takes many forms, we focus on bribery here because it is the one act that is universally seen as corrupt*”). ROSE-



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXI



ACKERMAN- Susan; PALIFKA, Bonnie J. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. 2 ed. Cambridge University Press. p. 108).

A observação é importante porque, em relação aos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da Administração Pública sem qualquer ganho ilícito pelo agente público, como já demonstrado, há um argumento razoável em favor do abrandamento das sanções: a hipótese do “apagão das canetas”. Por essa linha, os agentes públicos avessos ao risco deixariam de adotar providências importantes para o bom funcionamento do Estado pelo receio de que suas condutas sejam erroneamente identificadas e punidas como improbidade administrativa. Esse argumento perde força quanto às hipóteses em que o agente público comprovadamente obtém alguma vantagem ilícita, pois são remotas as chances de algum comportamento socialmente benéfico estar associado ao recebimento de propina ou ao desvio de recursos públicos. Sintetizando essa ideia, o Brasil conviveria muito bem com um “apagão das *maletas*”...

À vista disso, não se vislumbra qual seria a justificativa razoável para reduzir em 2/3 (dois terços) o teto da sanção pecuniária para atos de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito. Consoante fartamente reconhecido pela literatura especializada, a magnitude da sanção é determinante para o desestímulo ao cometimento de condutas indesejadas (por todos, v. EHRLICH, Isaac; MARK, Randall. “*Fear of Deterrence: A Critical Evaluation of the ‘Report of the Panel on Research on Deterrent and Incapacitative Effects’*”. In: The Journal of Legal Studies, Vol. 6, N. 2, Jun. 1977, pp. 293-316). O potencial transgressor baseia sua decisão entre praticar ou não um ato ilícito sopesando, de um lado, os benefícios pessoais que obterá e, de outro, a sanção esperada pela conduta. Compreende-se como sanção esperada a magnitude da





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

reprimenda ajustada pela probabilidade de que uma infração seja detectada e efetivamente punida.

Avançando nesse raciocínio, a punição socialmente eficiente deve assegurar que a sanção esperada seja equivalente ao dano causado pela conduta. Todavia, seria excessivamente custoso e talvez impraticável criar um sistema persecutório capaz de identificar e punir absolutamente todas as infrações praticadas. Como apenas uma fração dos atos ilícitos efetivamente sofre punição, esta, quando aplicada, deve ser maior do que o próprio dano decorrente do ato, a fim de que a pena esperada pelo agente seja compatível com o correspondente prejuízo social. Confirma-se, nesse sentido, a lição de Steven Shavell:

“é custoso identificar e penalizar os agentes responsáveis, de modo que a sociedade precisa escolher um nível de esforço dos órgãos de persecução, que determinarão a probabilidade de aplicar as sanções, assim como a magnitude das sanções. [...] Como uma pessoa se comportará suportando uma sanção apenas com determinada probabilidade caso cometa um ato danoso? Se a pessoa for neutra ao risco, avaliará a sanção em termos de seu valor esperado. Assim, a pessoa cometerá o ato se e somente se seu benefício exceder a sanção esperada.

[...]

Se os agentes forem neutros ao risco, o comportamento ótimo será induzido se a sanção esperada igualar o dano esperado, pois assim o agente comparará seu benefício ao dano esperado. Consequentemente, **a sanção, quando imposta, deve exceder o dano; particularmente, a sanção é governada por um multiplicador fundamental relacionado à probabilidade – a sanção deve ser igual ao dano multiplicado pelo inverso da probabilidade de sua imposição.**”

[Do original: “it is costly to identify and penalize liable parties, so that society has to choose a level of enforcement effort, which will determine the probability of applying sanctions, as well as the magnitude of sanctions. [...] How will a person behave who will face a sanction only with a probability if he commits a harmful act? If the person is risk neutral, he will evaluate the sanction in terms of its expected value. Hence, the person will commit an act if and only if his benefit exceeds the expected sanction.

[...]

If parties are risk neutral, optimal behavior will be induced if the expected sanction equals the expected harm, for then a party will





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXIII



compare his benefit to the expected harm. Consequently, the sanction, when imposed, must exceed harm; in particular, the sanction is governed by a fundamental probability-related multiplier—the sanction must equal the harm multiplied by the inverse of the probability of its imposition.”]

(SHAVELL, Steven. Foundations of Economic Analysis of Law. Harvard University Press, 2004. p. 479)

O objetivo de dissuasão de atos lesivos à Administração Pública resta severamente prejudicado quando a sanção é vinculada ao ganho experimentado pelo infrator, em vez de atrelada ao prejuízo social causado pelo ato ímprobo. Sobre a ineficiência resultante da vinculação da sanção aos ganhos do infrator, reporto-me novamente às lições de Steven Shavell:

“Sanção equivalente aos ganhos do infrator. Uma versão de responsabilidade baseada em culpa de interesse para a análise é aquela sob a qual um indivíduo que comete um ato indesejável lesivo experimenta uma sanção igual aos seus ganhos. Essa sanção é por vezes considerada natural para o objetivo de desestimular atos, porque remove os ganhos do infrator. Mas nada obstante a sanção equivalente aos ganhos desencoraje o comportamento indesejado, o fará, em princípio, de forma apenas branda, porque os indivíduos não perdem mais que seus ganhos. Consequentemente, uma regra de sanções equivalentes aos ganhos é peculiarmente vulnerável ao erro judicial na avaliação dos ganhos e por essa razão tende a ser inferior à responsabilidade baseada em culpa com as sanções equivalentes ao dano. Especificamente, sob a regra com sanções equivalentes aos ganhos, se o ganho é subestimado mesmo por uma pequena quantidade, os indivíduos terão um incentivo para a prática do ato, não importa quanto dano cause. [...] Em contraste, se a responsabilidade é equivalente ao dano, os agentes serão fortemente desencorajados quanto ao cometimento do ato, mesmo se houver um erro judicial substancial na estimação do dano.”

[Do original: “Sanction equal to wrongdoer’s gains. A version of fault-based liability that is of interest is that under which a party who commits a harmful undesirable act bears a sanction equal to his gains. This sanction is sometimes thought to be a natural one for purposes of deterring acts, because it removes a wrongdoer’s gains. But although a sanction equal to gains will discourage undesirable behavior, it will, in principle, only barely do so, because parties lose no more than their gains. Consequently, the rule of sanctions equal to gains is peculiarly vulnerable to judicial error in assessment of gains, and for that reason tends to be inferior to fault-based liability with sanctions equal to harm. Specifically, under the rule with sanctions equal to gains, if the





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXIV



gain is underestimated even by a small amount, parties will have an incentive to engage in an act, no matter how much harm it causes. [...] In contrast, if liability is equal to harm, parties will be strongly discouraged from committing the act, even if there is substantial judicial error in estimating the harm.”  
(SHAVELL, Steven. Foundations of Economic Analysis of Law. Harvard University Press, 2004. p. 477-478)

Outra previsão inaugurada pela Lei n. 14.230/2021 que dilui completamente os incentivos para a obediência à lei consiste na autorização para que o infrator promova o ressarcimento “em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais corrigidas monetariamente, do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato” (art. 18, § 4º, da Lei n. 8.429/1992). Como bem ressaltado pelo Min. Herman Benjamin em entrevista à imprensa, a nova lei admite absurdamente que o corrupto devolva a propina a prazo (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/10/nova-lei-de-improbidade-cria-bonus-corrupcao-e-pode-gerar-caos-na-justica-diz-ministro-do-stj.shtml>), de modo que a sanção esperada passa a ser, na realidade, *inferior* ao benefício obtido pelo ímprobo, dado o desconto temporal inerente ao parcelamento. Cuida-se de norma que, em vez de combater, *estimula* a corrupção.

Considerando que as sanções aplicáveis ao ato indesejado devem ser superiores ao dano causado, pelos argumentos acima delineados, cumpre perquirir quais seriam os danos oriundos do ato de improbidade que causa lesão ao erário. Tratando-se de categoria que engloba condutas consideradas genericamente como hipóteses de corrupção, é importante ter em mente que o dano causado pelo corrupto vai além do desfalque causado à vítima pela propina exigida, ou do prejuízo imediato aos cofres públicos em razão de uma verba desviada do erário. Os danos gerados pela corrupção são sistêmicos e muito







ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXV



superiores aos valores apropriados pelo infrator, como bem apontam Susan Rose-Ackerman e Bonnie Palifka:

“Países com níveis maiores de corrupção possuem menores níveis de desenvolvimento humano. Da mesma forma, em regra, países mais ricos e aqueles com altas taxas de crescimento têm menos notícias de corrupção e governos com melhor funcionamento.

[...]

Tentativas de explorar os mecanismos em funcionamento sugerem que a corrupção reduz a efetividade das políticas industriais, tornando a operação de uma empresa mais cara e assim encorajando negócios a funcionar no setor informal, em violação às leis tributárias e regulatórias. À medida que mais indivíduos e empresas praticam evasão tributária, o governo considera necessário aumentar as alíquotas tributárias ou emitir moeda, conduzindo à inflação e à depreciação da moeda nacional, bem como, se taxas de câmbio fixas estiverem em vigor, a um maior prêmio para o mercado negro. Isso afeta negativamente as empresas e o ambiente de investimentos de modo que o investimento direto estrangeiro é desencorajado por altos níveis de corrupção e por diferenças nos níveis de corrupção do país sede e no país de origem. Países corruptos tendem a sofrer mais com a burocracia no setor público, que pode ser intencionalmente criada por burocratas que objetivam lucrar. [...] Consequentemente, a corrupção reduz o crescimento econômico.

[...]

Agentes públicos corruptos no alto escalão apoiam demasiadamente investimento público improdutivo e mantém menos que o necessário os investimentos passados. A corrupção encoraja o excessivo investimento público em infraestrutura que “afasta” o investimento privado. Ao mesmo tempo, a infraestrutura pública pode ser de baixa qualidade, de modo que a expectativa de maior crescimento e criação de postos de trabalho não se realizam. Países altamente corruptos tendem a investir menos que o necessário em capital humano por meio de menores gastos em educação, ao passo que degradam a qualidade ambiental. Em um regime corrupto, atores econômicos com poucos escrúpulos, como aqueles engajados em negócios ilícitos, têm uma vantagem comparativa e podem dominar os setores empresarial e político.

[...]

Se o crescimento gerado pela corrupção não se traduzir em melhores educação, saúde e infraestrutura públicas, a desigualdade pode persistir por gerações e eventualmente desacelerar o crescimento. [...] O coeficiente Gini vai de zero a um com números maiores representando maior igualdade. Na maior parte da escala, o aumento da corrupção é acompanhado do aumento na desigualdade. Essa relação ocorre em todas as regiões, mas é mais forte na América Latina, seguida pela África [...].





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXVI



Os efeitos da corrupção na qualidade de vida podem ser extremos. [...] Estradas mal construídas são ainda mais perigosas em razão de motoristas que adquirem suas habilitações pelo suborno. A corrupção é correlacionada com o desmatamento e a degradação ambiental, ambos os quais contribuem para o aquecimento global. O acesso à água potável, à educação, aos serviços médicos e a utilidades básicas pode ser comprometido [...]. A corrupção possui um papel essencial no tráfico de imigrantes, de drogas, humano, de armas e violações aos direitos humanos em geral. A corrupção também cumpriu uma função crítica ao preparar o terreno para crises financeiras. A corrupção mina a legitimidade do governo e sua avaliação de crédito, bem como a confiança que as pessoas depositam umas nas outras.

[...]

Um país pode entrar em um círculo vicioso de corrupção no qual a corrupção gera mais corrupção e desencoraja o legítimo investimento empresarial. A corrupção limita o crescimento e destrói a confiança no governo, ao passo que baixo crescimento e desconfiança no Estado alimentam e parecem justificar a corrupção. De outro lado, a menor corrupção ajuda o crescimento e o mau crescimento cria uma demanda social pela redução ainda maior da corrupção. Espirais viciosas não são, claro, inevitáveis, mas são um risco, sendo que escapar delas é normalmente difícil.

[...]

Instituições governamentais mal desenhadas geram estagnação econômica e persistência das desigualdades.”

[Do original: “Countries with higher levels of corruption have lower levels of human development. Similarly, as a rule, richer countries and those with high growth rates have less reported corruption and better functioning governments.

[...]

Efforts to explore the mechanisms at work suggest that corruption reduces the effectiveness of industrial policies, making running a business more expensive, and thus encourages business to operate in the informal sector in violation of tax and regulatory laws. As more individuals and firms evade taxes, the government finds it necessary either to raise tax rates or to engage in seigniorage, leading to inflation a depressed national currency, and, if fixed exchange rates are in place, a higher black market premium. It negatively affects the business and investment climate so that FDI is discouraged by high corruption levels and by differences in the corruption levels of the host country and country of origin. Corrupt countries tend to suffer from more bureaucratic red tape, which may be intentionally created by rent-seeking bureaucrats. [...] Consequently, corruption depresses economic growth.

[...]

Corrupt high-level officials support too much unproductive public investment and undermaintain past investments. Corruption encourages excessive public infrastructure investment that “crowds





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXVII



out” private investment. At the same time, the public infrastructure may be of low quality, so that the expectation of higher growth and job creation are not realized. Highly corrupt countries tend to underinvest in human capital by spending less on education, and they degrade environmental quality. In a corrupt regime, economic actors with few scruples, such as those engaged in illegal businesses, have a comparative advantage and may dominate the business and political sectors.

[...]

If corruption-fueled growth does not translate into improved education, health care, and public infrastructure, inequality can persist over generations and can eventually slow growth. [...] The Gini coefficient ranges from zero to one with higher numbers representing higher inequality. Over most of the range, as corruption increases, inequality increases. This relationship holds for all regions, but is strongest in Latin America, followed by Africa [...].

The effects of corruption on the quality of life can be extreme. [...] Poorly constructed roads are made even more dangerous by drivers who obtain their licenses through bribery. Corruption is correlated with deforestation and environmental degradation, both of which contribute to global warming. Access to potable water, education, medical services, and basic utilities may be compromised [...]. Corruption plays a key role in migrant smuggling, drug trafficking, human trafficking, arms trafficking, and general violations of human rights. Corruption has also played a critical role in laying the groundwork for financial crises. Corruption undermines the legitimacy of government and its credit rating, as well as the trust that people place in one another.

[...]

A country may be caught in a corruption trap where corruption breeds more corruption and discourages legitimate business investment. Corruption limits growth and destroys trust in government, and low growth and distrust of the state fuel and seem to justify corruption. Conversely, low corruption aids growth, and high growth creates a societal demand to lower corruption even further. Vicious spirals are not, of course, inevitable, but they are a risk, and escaping them is usually difficult.

[...]

Poorly designed government institutions cause economies to stagnate and inequalities to persist.”]

(ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2 ed. Cambridge University Press. p. 65-107)

Some-se ao prejuízo sistêmico da corrupção o custo inerente à própria perseguição do ilícito. A movimentação do aparato administrativo do Ministério Público, da Justiça e da própria advocacia representa um custo social referente à





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXVIII

Página

518

Crimbado Eletronicamente

detecção e punição do ato de improbidade. A imposição de uma sanção excessivamente branda, incapaz de coibir comportamentos lesivos à probidade na Administração Pública, corresponde a um verdadeiro desperdício despropositado. Em um exemplo hipotético, seria absurdo cogitar da aplicação de multas de um centavo de real a infrações de trânsito por excesso de velocidade, pois, de um lado, o risco de ser multado não seria suficiente para refrear os motoristas mais apressados e, de outro, a sociedade teria de arcar assim mesmo com os custos dos pardais eletrônicos, fiscais e agentes de cobrança.

Essas conclusões não se alteram pelo fato de que a Lei n. 14.230/2021, apesar de diminuir a sanção pecuniária prevista no art. 12, I, da Lei n. 8.429/1992, também alterou a gradação das sanções não pecuniárias, cujo limite máximo aumentou para 14 (catorze) anos, sendo, por sua vez, eliminados os limites mínimos antes fixados – a suspensão dos direitos políticos era estabelecida em no mínimo 8 (oito) anos, ao passo que a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios não podia ser inferior a 10 (dez) anos.

Primeiramente, a suspensão de direitos políticos, a proibição de contratar com o Poder Público e o impedimento ao recebimento de benefícios fiscais somente produzem o efeito dissuasório (“*deterrent effect*”) em relação a indivíduos que efetivamente experimentam alguma desutilidade pessoal pelo fato de não poderem concorrer a cargos políticos, participar de concorrências públicas ou receber alguma vantagem tributária. Para a ampla gama de sujeitos que não possuem qualquer pretensão futura relacionada a essas relações com o governo, as referidas sanções não pecuniárias são inócuas em termos de desestímulo ao cometimento de atos ímprobos. Em segundo lugar, como antes referido, muito embora a nova lei tenha aumentado o limite máximo dessas sanções, também





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXIX



eliminou os limites mínimos, de modo que as eventuais consequências da mudança em termos de dissuasão são ambíguas.

Considero, à vista das considerações até aqui esposadas, inconstitucionais a nova redação conferida pela Lei n. 14.230/2021 ao art. 12, I, da Lei n. 8.429/1992 e o art. 18, § 4º, introduzido no mesmo diploma, pois reduzem a penalidade aplicável a atos de improbidade administrativa que geram enriquecimento ilícito, prejudicando o mandamento constitucional de repressão a esse tipo de infração (art. 37, § 4º, da CRFB) e violando o dever de proporcionalidade (art. 5º, LIV, da CRFB).

Reconheço, portanto, a materialidade, a autoria e a tipicidade do ato de improbidade administrativa previsto no 9º, *caput*, da Lei 8.429/92, e passo a graduar as penas aplicáveis aos réus, à luz do disposto na redação do art. 12, *caput* e I, da Lei n. 8.429/92 conferida pela Lei n. 12.120/2009 – reconhecendo, como consignado acima, a inconstitucionalidade das alterações promovidas neste último dispositivo pela Lei n. 14.230/2021.

O novo art. 17-C, IV, da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, prevê as circunstâncias que devem ser consideradas na dosimetria das sanções, merecendo, nesse ponto, aplicação retroativa, pois apenas reproduz fatores que já eram usualmente considerados pela jurisprudência na individualização das penas, a saber:

Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):

IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa:

- a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;
- b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida;





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXX



- c) a extensão do dano causado;
- d) o proveito patrimonial obtido pelo agente;
- e) as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- f) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva;
- g) os antecedentes do agente;

Diferente é a conclusão quanto ao art. 17-C, V, da Lei n. 8.429/1992, também incluído pela Lei n. 14.230/2021, segundo o qual a sentença condenatória por improbidade administrativa deveria “considerar na aplicação das sanções a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente”. Outro dispositivo inserido pelo mesmo diploma na Lei de Improbidade Administrativa com conteúdo semelhante é o art. 21, § 5º, assim redigido: “Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei”. Cuida-se de previsões diametralmente contrárias ao texto do art. 37, § 4º, da Constituição, segundo o qual as sanções por atos de improbidade administrativa devem ser aplicadas “*sem prejuízo da ação penal cabível*”, indicando que o constituinte vislumbrou um sistema de punição *adicional* a essa espécie de ilícito, sem qualquer tipo de compensação entre as sanções das diferentes esferas. Assim, também reconheço incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 17-C, V, e do art. 21, § 5º, da Lei n. 8.429/1992, incluídos pela Lei n. 14.230/2021.

A perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, assim como o ressarcimento integral ao Erário, são consequências de natureza civil decorrentes do ato de improbidade, que não possuem natureza de pena. No caso em apreço, os agentes subtraíram das vítimas a quantia de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais), cuja obrigação de restituição é solidária entre os ímprobos, não sendo aplicável o art. 17-C, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, por tratar-se de fato praticado em conjunto pelos réus. Assim,





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXXI



aplica-se o disposto na parte final do art. 942 do Código Civil, *in verbis*: “Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, *se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação*”.

Quanto à sanção de perda da função pública, esta sim resta prejudicada, pois já foi decretada na esfera penal.

Com relação às penalidades de suspensão dos direitos políticos, que tem espeque constitucional (artigos 5º, V, e 37, § 4º, CRFB), de multa civil e de proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, deve-se considerar: a *natureza da infração*, consistente em concussão praticada por agentes públicos; a *gravidade do fato*, considerando que policiais civis em viatura abordaram o veículo das vítimas, deram voz de prisão e tiveram a audácia de conduzir uma delas a agência bancária para que sacasse o valor subtraído; o *impacto da infração cometida* e as *circunstâncias agravantes*, considerando os momentos de terror vivenciados pelas vítimas nas mãos daqueles que deveriam protegê-las e o fato de que tiveram de contratar empréstimo bancário para realizar o pagamento aos ímprobos; a *extensão do dano causado* e as *consequências advindas de sua conduta*, com a erosão da confiança dos cidadãos nos agentes de segurança pública; bem como o *proveito patrimonial obtido pelos agentes*, que foi da ordem de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais), nada obstante tivessem exigido o pagamento de R\$ 104.000,00 (cento e quatro mil reais).

Em razão dos fatores ora enumerados, em cotejo com os parâmetros de proporcionalidade e razoabilidade, as sanções devem ser estabelecidas, para cada réu, em: (i) multa civil de três vezes o valor do acréscimo patrimonial; (ii)





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXXII

Página

522

Crimbado Eletronicamente

suspensão de direitos políticos por dez anos; e (iii) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

Nos termos do art. 18 da Lei n. 8.429/92, a “*sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito*” (redação dada pela Lei n. 14.230/2021). Sendo omissa a lei quanto ao destinatário dos valores referentes à multa civil, é de aplicar-se analogicamente o referido dispositivo para que o Estado do Rio de Janeiro seja beneficiado com a quantia resultante da multa, já que os valores foram indevidamente auferidos no exercício de cargo público estadual.

*Ex positis*, extingo o processo com resolução do mérito, na forma do art. 487, I, do CPC/2015, e **JULGO PROCEDENTE A PRETENSÃO AUTURAL**, reputando os réus como incurso nas penas do art. 12, I, da Lei n. 8.429/92, consoante a redação original do dispositivo, nos seguintes termos:

(i) CONDENO os réus, solidariamente, a ressarcir às vítimas o valor de R\$ 19.000,00 (dezenove mil reais);

(ii) CONDENO os réus ao pagamento de multa civil, em favor do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 57.000,00 (cinquenta e sete mil reais) para cada um dos réus;







ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXXIII



(iii) DECRETO a suspensão dos direitos políticos dos réus pelo prazo de 10 (dez) anos; e

(iv) CONDENO os réus na pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Sobre as quantias acima indicadas, incidirá a taxa Selic para fins de juros e correção monetária desde a data do ato ímprobo, na esteira da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (REsp 111119/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/06/2010; EREsp 727.842/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, CORTE ESPECIAL, julgado em 08/09/2008; REsp 1102552/CE, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/03/2009, julgado sob o rito do art. 543-C do CPC).

Condeno os réus ao pagamento das despesas processuais (art. 23-B, § 1º, da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021).

Sem condenação em honorários, nos termos da jurisprudência do STJ, cujos fundamentos não foram prejudicados pelo advento da Lei n. 14.230/2021:

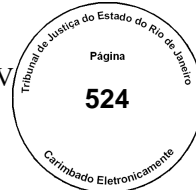
“Como o Ministério Público não deve ser submetido ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais quando vencido em ação civil pública por improbidade administrativa, em razão do princípio da simetria, não deve a parte condenada pela prática de improbidade administrativa ser responsabilizada pelo referido ônus em favor do Parquet, salvo hipótese de má-fé, elemento anímico esse não visualizado nos presentes autos.”





ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PODER JUDICIÁRIO**

XXXIV



(REsp 1626443/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO,  
SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2018).

Intime-se o Estado do Rio de Janeiro a respeito da presente sentença.

Transitada em julgado a presente, incluam-se os dados dos réus no Cadastro Nacional de Condenados por ato de Improbidade Administrativa, nos termos do art. 3º da Resolução n.º 44/2007 do CNJ, e comunique-se a presente ao Tribunal Regional Eleitoral, na forma do Aviso CGJ n.º 482/2021.

Após, dê-se baixa e arquivem-se os autos.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Rio de Janeiro, data da assinatura digital.

**BRUNO BODART**  
JUIZ DE DIREITO

