

## SUMÁRIO

### 15 – Controle da Administração Pública

#### [15.1 Introdução](#)

#### [15.2 Controle administrativo](#)

15.2.1 Recursos administrativos

15.2.2 Coisa julgada administrativa

15.2.3 Prescrição administrativa

15.2.4 Direito de petição aos Poderes Públicos

15.2.5 Direito de certidão

#### [15.3 Controle legislativo](#)

#### [15.4 Controle judicial](#)

15.4.1 Privilégios processuais da Administração Pública

15.4.2 Instrumentos de controle dos administrados

15.4.2.1 Habeas corpus – HC

15.4.2.2 Habeas data – HD

15.4.2.3 Mandado de injunção – MI

15.4.2.4 Mandado de segurança individual – MS

15.4.2.5 Mandado de segurança coletivo

15.4.2.6 Ação popular – AP

15.4.2.7 Ação civil pública – ACP

#### [15.5 Improbidade administrativa](#)

#### [15.6 Anticorrupção](#)

Veja também:

[Volumes disponíveis na Hotmart](#)

## 15. Controle da Administração Pública

### 15.1 Introdução

O controle da Administração Pública envolve o conjunto de mecanismos que permitem a vigilância, a orientação e a correção da atuação administrativa quando ela se distancia das regras e dos princípios do ordenamento jurídico.

Compreende o **controle externo**, efetivado, via de regra, por outros Poderes, seja ele o Legislativo, que também tem a atribuição típica de fiscalizar (além de criar leis), o Executivo, nos casos e limites permitidos pelas normas constitucionais, seja o Judiciário, que não pode se furtar de julgar casos de violação ou ameaça de lesão a direito, conforme art. 5º, XXX, da Constituição; e o **controle interno**, que pode ser feito de ofício pelo poder de autotutela administrativa, que se relaciona com a fiscalização e a revisão dos próprios atos, ou de forma provocada, por meio de petições ou recursos dos administrados em geral, sendo, via de regra, realizado no âmbito da hierarquia.

O controle da Administração Pública, quanto ao órgão que o executa, classifica-se em:

- **administrativo**, quando é efetuado pela própria Administração Pública;
- **legislativo**, que é o exercitável pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, nos casos e limites previstos na Constituição Federal;  
e
- **judicial**, levado a efeito apenas pela via judicial adequada, sendo que o Poder Judiciário é inerte.

O controle do Poder Judiciário sobre a Administração Pública incide apenas sobre a legalidade do ato administrativo. O conceito de legalidade no Estado Democrático de Direito deve ser entendido em seu sentido lato, abrangendo, portanto, tanto as regras como os princípios, pois

o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade, mas por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo (TJSP, RDA, 89/134).

O controle de mérito é efetuado pela Administração Pública, que pode revogar seus atos quando inconvenientes ou inoportunos, contanto que não atinja direitos adquiridos (cf. Súmula 473 do STF), ou em âmbito mais restrito pelo Poder Legislativo.

*Quanto ao momento*, o controle se divide em:

- **prévio** ou **preventivo**, que ocorre antes da prática de ato ilegal, ou que viole interesse público;
- **concomitante**, que se dá no momento da atuação administrativa; e
- **posterior**, que envolve, por exemplo, o desfazimento, a confirmação, a revogação ou a convalidação de atos já praticados.

O modelo gerencial, que foi oficialmente introduzido no Direito Administrativo a partir da Reforma Administrativa da década de 90, procurou dar ênfase ao princípio da eficiência, sendo focado, a partir da influência da governança corporativa na governança pública, o controle de resultados.

Segundo o documento da Reforma, denominado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), objetivou-se estimular a *performance based accountability*, isto é, a prestação de contas voltada a avaliar o desempenho no cumprimento das metas, em detrimento da exclusividade da *rule based accountability* (prestação de contas pelas regras e procedimentos).

O controle pelo desempenho está presente na ideia de contrato de desempenho, bem como na de contrato de gestão e nas novas modelagens de licitação, sobretudo a partir do RDC, em que houve a disseminação da possibilidade de pagamento de remuneração variável conforme o desempenho.

**Súmula 473/STF:**

“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

**15.2 Controle administrativo****15.2.1 Recursos administrativos**

Quando o administrado se sente lesado por ato da Administração, ele pode se utilizar dos recursos administrativos como meio para que o Poder Público reexamine o seu ato. Os recursos administrativos fundamentam-se nos incisos XXXIV, a, e LV, do art. 5º da Constituição.

O primeiro inciso mencionado trata do direito de petição, independentemente do pagamento de taxas. Assim, não há necessidade de garantia de instância (depósito de quantia em dinheiro, como condição de obtenção da decisão) para a interposição do recurso administrativo.

Advirta-se que a jurisprudência do STJ (RMS 14.893/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, de 12.11.2002) e do STF (ADI 1.049, de 18.5.2005; RE 210.246, de 12.11.97 ou no RE 226.229-9/GO, Rel. Min. Ilmar Galvão, in DJ de 5.2.99) era no sentido de admitir a exigência de depósito prévio recursal, contudo, a partir da ADI nº 1.976, de 28.3.2007, a Corte Suprema considerou ofensa ao contraditório e ao exercício do direito de petição a exigência de depósito ou arrolamento prévio de bens e direitos como condição de admissibilidade de recurso administrativo.

Depois, de tanto que a questão foi analisada, foi alvo inclusive da edição da Súmula Vinculante 21, que determina ser inconstitucional a exigência de depósito ou

arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo.

O inciso LV assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Os recursos administrativos podem ter efeito suspensivo ou devolutivo. O recurso com efeito suspensivo é aquele cuja interposição obsta a operatividade ou os efeitos do ato, que não tem como atingir a esfera jurídica do interessado. Ele só existe diante de expressa previsão legal. Logo, a regra é a ausência de efeito suspensivo, salvo expressa previsão legal em sentido diverso.

Somente depois da decisão acerca do recurso com efeito suspensivo, o ato restabelece a sua eficácia; portanto, a jurisprudência majoritária considera que do recurso interposto, mas ainda não decidido, não cabe o ajuizamento de ação judicial, por falta de interesse de agir. A interposição do recurso também suspende o prazo prescricional.

Efeito devolutivo é o que normalmente decorre dos recursos, ou seja, a maior parte dos recursos administrativos apenas devolve o exame da matéria à autoridade competente para decidir. No recurso sem efeito suspensivo, o ato produz efeitos a partir do momento em que se torna exequível.

A regra geral presente no art. 61 da Lei nº 9.784/99 é no sentido da ausência de efeitos suspensivos, no entanto, determina o parágrafo único do artigo que tanto a autoridade recorrida como a imediatamente superior pode, de ofício ou a pedido, atribuir efeito suspensivo a recurso, desde que haja “justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução”.

São exemplos de recursos administrativos:

- a) a **representação**, que envolve a denúncia de irregularidades feita à Administração Pública por qualquer pessoa;
- b) a **reclamação administrativa**, que compreende o pedido de reconhecimento de direito ou de correção de ato que cause lesão ou

ameaça de lesão a servidor ou particular, feita no prazo de um ano (cf. art. 6º do Decreto nº 20.910) a contar da data do ato ou fato lesivo, se outro não tiver sido estabelecido em lei, e que suspende a prescrição a partir da entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos;

- c) o **pedido de reconsideração**, que é endereçado à própria autoridade que editou o ato contra o qual se insurge o recorrente;
- d) os **recursos hierárquicos próprio e impróprio**, sendo o primeiro dirigido à autoridade superior dentro do mesmo órgão em que o ato foi praticado, e o segundo, que depende de previsão legal expressa, chama-se impróprio porque é encaminhado à autoridade de outro órgão não pertencente à hierarquia do órgão que editou o ato, como, por exemplo, o recurso em face de ato de dirigentes de autarquias ou fundações, interposto no Ministério ao qual a entidade se vincula ou mesmo perante o Chefe do Executivo, diante de previsão legal que o admita; e
- e) a **revisão**, utilizada pelo servidor punido por decisão administrativa diante de fatos novos ou circunstâncias relevantes que comprovem a inadequação da sanção aplicada; e que não pode gerar o agravamento da punição.

Considera-se que pode haver revisão diante de novas provas ou fatos que justifiquem a possível inocência do punido ou a inadequação da punição aplicada. Mesmo falecido, a revisão pode ser requerida pela família para o restabelecimento de sua honra ou para corrigir eventuais erros administrativos que provoquem prejuízos financeiros à família.

Conforme dito, enquanto os recursos em geral, tendo em vista a busca da verdade real, não se submetem à vedação da *reformatio in pejus*, sendo possível, portanto, à Administração Pública agravar a situação do recorrente, excepcionalmente, no caso da revisão, que pode ser pleiteada a qualquer tempo, é proibido o agravamento da sanção. Tal efeito está explicitado no parágrafo único do art. 65 da Lei nº 9.784/99: “da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção”.

Nos demais recursos, o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida (art. 64 da Lei nº 9.784/99). Contudo, para que haja respeito ao contraditório, a lei exige que se da decisão do recurso puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

A Lei de Processo Administrativo determina que, via de regra, o recurso seja dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não o reconsiderar em cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

Salvo disposição legal específica, conforme visto em processo administrativo, é de 10 dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido em 30 dias, prorrogados por igual período, ante justificativa explícita, sendo contados a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.

O recurso não será conhecido quando interposto: fora do prazo; perante órgão incompetente; por quem não seja legitimado; ou após exaurida a esfera administrativa.

O não conhecimento do recurso não impede, no entanto, que a Administração reveja seus atos ilegais de ofício, com base no poder de autotutela, desde que não ocorrida a preclusão administrativa.

Têm legitimidade para recorrer, conforme determinação do art. 58 da Lei nº 9.784/99, os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo, aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida, organizações e associações representativas, no tocante a interesses coletivos e cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

Caso haja alegação pelo recorrente de violação a enunciado de súmula vinculante, cabe à autoridade explicitar as razões de aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.

Se o STF acolher reclamação fundada em violação de enunciado de súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o



juízo de julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal.

RECURSO ADMINISTRATIVO
<p><b>Fundamentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• direito de petição – art. 5º, XXXIV, <i>a</i>, CF;</li><li>• garantia do contraditório e da ampla defesa: art. 5º, LV, CF.</li></ul> <p><b>Regra geral:</b> sem efeitos suspensivos.</p> <p><b>Exceções:</b> expressa previsão legal ou atribuição do efeito pela autoridade no caso do parágrafo único do art. 65 da LPA.</p> <p>A Administração pode agravar a situação do recorrente, salvo em sede de revisão, na qual se aplica a vedação de <i>reformatio in pejus</i> (art. 65, parágrafo único, da LPA).</p>

### 15.2.2 Coisa julgada administrativa

Em países como a França ou a Itália, que adotam o sistema do contencioso administrativo, a coisa julgada administrativa designa a imutabilidade das sentenças prolatadas. Contudo, no Brasil, em que a Administração não exerce função jurisdicional típica, pois ela é parte, isto é, ela não decide com substitutividade, nem com definitividade, a expressão significa apenas que a decisão se tornou irretratável no âmbito da Administração Pública.

Trata-se da situação de exaurimento da via administrativa, não cabendo mais qualquer recurso ou reexame neste âmbito. Essa circunstância recai tanto sobre os atos administrativos editados, como sobre processos administrativos terminados, especialmente processos disciplinares regulares em casos de absolvição ou decisão favorável ao servidor.

A expressão *coisa julgada administrativa* é correta tecnicamente apenas se o qualificativo “administrativa” for considerado com a devida distinção da situação de imutabilidade provocada pela res judicata do direito processual, que envolve o trânsito em julgado de uma decisão irrecurável, em face do esgotamento dos recursos existentes, e definitiva, porque em nosso sistema de unidade de jurisdição vige o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, segundo o qual toda lesão ou ameaça a direito pode ser apreciada pelo Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, CF), este sim competente para dar a última e definitiva palavra.

Também no tocante à indagação sobre a desconstituição da coisa julgada administrativa, expõe Murillo Giordan Santos (2021, p. 277) que só se admitiria para hipóteses muito estritas de cabimento de recurso hierárquico impróprio, ação judicial proposta por terceiros ou mediante o exercício de autotutela preceida de contraditório, no que toca aos atos revogáveis.

### **15.2.3 Prescrição administrativa**

Há vários sentidos da expressão prescrição administrativa. Di Pietro (2018, p. 926) aponta três significados: (1) perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; (2) perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; e (3) perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas.

Na esfera federal, o art. 59 da Lei nº 9.784/99 determina que é de dez dias o prazo para a interposição de recurso administrativo, contados a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

No concernente à anulação dos atos administrativos pela Administração, se envolverem efeitos favoráveis para os destinatários, eles obedecem ao prazo de cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé (art. 54, da Lei nº 9.784/99).

Os funcionários públicos federais têm o prazo de cinco anos para questionar na esfera administrativa os atos de que decorram demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou que afetem interesse patrimonial e créditos resultantes das relações

de trabalho, e 120 dias nos demais casos (cf. art. 110 da Lei nº 8.112/90). Quanto aos prazos observados no âmbito estadual (em São Paulo, conforme art. 261 do Estatuto), são de cinco anos para os atos de demissão, aposentadoria e disponibilidade, e de dois anos para repreensão, suspensão ou multa. Os prazos são relativamente padronizados nos estatutos, com algumas variações para sanções menores.

Segundo Meirelles (2009, p. 739), no silêncio da lei, a prescrição administrativa é quinquenal, por determinação do Decreto nº 20.910. Os prazos do Código Civil prevalecem apenas em casos de direitos de natureza real.

Os prazos para as punições, de acordo com as determinações contidas no art. 142 da Lei nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos federal), são: de 180 dias para a pena de advertência; de dois anos para a de suspensão; e de cinco anos para a de demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão.

#### **15.2.4 Direito de petição aos Poderes Públicos**

Teve sua origem com o *right of petition*, da Inglaterra. Consolidou-se no Bill of Rights de 1689, que permitia aos súditos peticionarem ao rei. Foi consagrado nas Declarações de Direitos, como a da Pensilvânia, de 1776, e no art. 3º da Constituição francesa de 1791.

Está previsto na alínea *a*, inciso XXXIV, do art. 5º da Constituição Federal, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, “o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. O direito em análise é essencialmente informal, pois independe do endereçamento preciso ao órgão competente, e o agente público que receber a petição escrita deve encaminhá-la à autoridade competente. Também não exige legitimidade ou interesse comprovado. Pode ser interposto por petição individual ou coletiva, subscrita por brasileiro ou estrangeiro, pessoa física ou jurídica, independentemente do pagamento de taxa.

As autoridades públicas devem examinar o conteúdo da petição e responder em prazo razoável, sob pena de violação de direito líquido e certo do peticionário. Há possibilidade, ainda, de responsabilização do servidor público omissor.

### **15.2.5 Direito de certidão**

Compreende o direito, assegurado a todos, “à obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”, independentemente do pagamento de taxas, consoante redação da alínea b do inciso XXXIV, do art. 5º da Constituição Federal.

De acordo com o princípio da publicidade, se o interessado solicitar informações de interesse público, prevê o art. 10, § 3º, da Lei nº 12.527/2011 que são vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação.

O Estado deve fornecer as informações solicitadas no prazo de 15 dias, por meio de certidão, isto é, de documento expedido e lavrado pela Administração Pública, assim considerados os órgãos da Administração centralizada ou autárquica, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (cf. art. 1º da Lei nº 9.051/95), sob pena de responsabilidade.

A norma constitucional que assegura o direito de certidão é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, e a negativa estatal irregular de fornecimento das informações asseguradas pelo direito encontra amparo no mandado de segurança.

O direito de certidão é corolário do princípio da publicidade e pode ser excepcionado nas hipóteses de sigilo, previstas em lei. A Constituição ressalva com o sigilo as informações que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII). Assim, determina o art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011 que, quando não for autorizado acesso integral à informação por ela ser parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

### 15.3 Controle legislativo

O Poder Legislativo tem por atribuição típica, além da elaboração das leis, a fiscalização do Poder Executivo. Esse controle fundamenta-se na teoria dos freios e contrapesos (checks and balances). Contudo, o controle do Legislativo sobre o Executivo somente é efetivado da forma e nos limites permitidos pela Constituição Federal, sob pena de violação do art. 2º da Carta Magna.

O controle do Poder Legislativo pode ser dividido em controle político e controle financeiro.

O **controle político** objetiva proteger os superiores interesses do Estado e da coletividade e recai tanto sobre aspectos de legalidade como sobre a conveniência e oportunidade das medidas do Executivo.

São exemplos deste tipo de controle: a possibilidade de apuração de irregularidades por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito; a competência exclusiva do Congresso Nacional e do Senado para autorizar ou aprovar certos atos do Executivo, como os do art. 49, II, III, IV, e art. 52, II, IV, V e XI; a possibilidade de o Congresso Nacional sustar atos normativos do Executivo que exorbitem seu poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa, conforme art. 49, V; e a convocação de Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar informações sobre assunto previamente determinado, importando, de acordo com o art. 50, crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

O controle financeiro é aquele relacionado com a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública direta e indireta, ou de qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos (art. 70, CF).

Recai sobre aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Esse controle é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

O controle externo executado com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, de acordo com os incisos do art. 71 da Constituição:

1. apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
2. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
3. apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
4. realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso 2;
5. fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
6. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

7. prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
8. aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;
9. assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
10. sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e
11. representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

## **15.4 Controle judicial**

### **15.4.1 Privilégios processuais da Administração Pública**

A Administração detém certos privilégios processuais que decorrem do regime jurídico administrativo e que a colocam numa posição mais confortável do que o particular em face dos interesses protegidos.

A Fazenda Pública (FP) desfruta, entre outros, dos seguintes privilégios processuais, muitos dos quais foram relativamente alterados pela edição do novo CPC:

- art. 85, § 3º, do CPC: nas causas em que a FP for parte, a fixação dos honorários observará os seguintes critérios: o grau de zelo profissional, o lugar da prestação do serviço, a natureza e a importância da causa, e o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço, sendo aplicados os seguintes percentuais: - 10% a 20%: sobre o valor da condenação ou proveito econômico de até 200 salários mínimos; - 8% a 10%: de 200 a dois mil salários mínimos; - 5% a 8%: de dois mil a vinte mil salários mínimos; - 3% a 5%: vinte mil a cem mil salários mínimos; - 1% a 3%: para valores acima de cem mil salários mínimos;

- Não serão devidos honorários no cumprimento de sentença contra a Fazenda Pública que enseje expedição de precatório, desde que não tenha sido impugnada;
- art. 183, CPC: a FP dispõe de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais (antes era em dobro para recorrer e em quádruplo para contestar, agora é em dobro genérico), cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal feita por carga, remessa ou meio eletrônico, desde que não haja prazo próprio estabelecido de forma expressa em lei (específica) para o ente público;
- art. 496, CPC: duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal a sentença: (1) proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público; (2) que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal. § 1º Nos casos previstos neste artigo, não interposta a apelação no prazo legal, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, e, se não o fizer, o presidente do respectivo tribunal avocá-los-á.
- O novo Código de Processo Civil disciplinou, no entanto, as seguintes exceções à aplicação da remessa necessária quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a: - 1.000 salários mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público; - 500 salários mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituam capitais dos Estados; e - 100 salários mínimos para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público;
- também está afastada a remessa necessária, quando a sentença se fundar em: (1) súmula de tribunal superior; (2) acórdão proferido pelo STF ou pelo STJ em julgamento de recursos repetitivos; (3) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de



assunção de competência; e (4) entendimento coincidente com orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em manifestação, parecer ou súmula administrativa;

- art. 968 do CPC: A FP é dispensada de realizar o depósito de 5% do valor da causa para propor ação rescisória, conforme dispositivo de idêntico conteúdo do CPC anterior;
- art. 1.007, § 1º, do CPC: isenção legal ou dispensa de preparo para interposição de recurso, exigência que foi mantida tal qual o antigo CPC;
- art. 100, CF: a execução contra FP, em virtude de sentença judiciária, é feita na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos respectivos créditos;
- art. 562, parágrafo único: necessidade de realização prévia de audiência com os respectivos representantes judiciais para manutenção ou reintegração liminar de posse contra a FP, que foi mantida tal qual o Código antigo;
- art. 1º do Decreto nº 20.910/32: prescrição quinquenal (cinco anos) em relação às dívidas passivas da FP;
- Lei nº 6.830/80: submissão a procedimento especial de execução fiscal ou cobrança judicial da dívida ativa da FP, no qual há necessidade de intimação pessoal de seu representante judicial (art. 25); e na execução fundada em título extrajudicial, a Fazenda Pública será citada para opor embargos em 30 dias; e, não postos os embargos ou transitada em julgado a decisão que os rejeitar, expedir-se-á precatório ou requisição de pequeno valor em favor do exequente.

#### **15.4.2 Instrumentos de controle dos administrados**

Serão expostos na sequência, de forma resumida, alguns instrumentos jurídicos que podem ser utilizados pelo administrado e que resultam no controle da atuação administrativa que se distancia das determinações do ordenamento jurídico.

#### **15.4.2.1 Habeas corpus – HC**

É o remédio constitucional que se presta ao controle da Administração Pública sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, LXVIII).

Note-se que o Constituinte foi redundante na redação normativa, pois o abuso de poder também consubstancia uma ilegalidade. Locomoção abrange a liberdade de ir, vir ou permanecer (*jus manendi, ambulandi eundi ultro citroque*).

O *habeas corpus* só não é admitido em relação a punições disciplinares militares, conforme art. 142, § 2º, da Constituição Federal. Neste caso, a vedação é direcionada à análise do mérito da punição disciplinar, e não à ilegalidade do ato. Assim, cabe a ordem judicial se houver cerceamento da liberdade em transgressão desta natureza realizada em algumas das seguintes hipóteses: (a) por pessoa incompetente; (b) ou alheia ao sistema de hierarquia; (c) em ato que não tenha relação com as funções desempenhadas pelo punido; ou (d) com base em pena sem previsão legal.

Pode ser impetrado por qualquer indivíduo, brasileiro ou estrangeiro, em seu favor ou em favor de terceiro, maior ou não, bem como pelo Ministério Público, contanto que sejam observados os seguintes pressupostos: (a) lesão ou ameaça de lesão, o que significa que há tanto o *habeas corpus* repressivo ou liberatório, para o desfazimento da violência ou da coação exercida pela autoridade pública, como o preventivo, para impedir a consumação da coação ou da prisão, com a possibilidade de concessão de liminar desde que haja o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*; e (b) ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública ou por particulares, em asilos, hospitais ou escolas, por exemplo. A Constituição assegura a gratuidade do *habeas corpus* (art. 5º, LXXVII).

#### **15.4.2.2 Habeas data – HD**

Trata-se de ação constitucional, de caráter civil, conteúdo e rito sumário, que tem por objeto a proteção do direito líquido e certo do impetrante em conhecer todas as informações e os registros referentes à sua pessoa e constantes de repartições públicas ou particulares acessíveis ao público, para eventual retificação de seus dados pessoais (MEIRELLES, 2004, p. 277).

O impetrante é a pessoa, brasileira ou estrangeira, a que se refere a informação. O sujeito passivo é a entidade governamental ou de caráter público que tenha registro ou banco de dados sobre a pessoa. Estabelece o inciso LXXII do art. 5º da Constituição Federal que o habeas data será concedido: (a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; ou (b) para retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

A Lei nº 9.507/97, que disciplina o habeas data, acrescentou outra hipótese de cabimento da medida, “para anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável” (art. 7º, III). Expõe José Afonso da Silva (2000, p. 455) que se protege, assim, a pessoa do uso abusivo do registro de dados pessoais coletados por meios fraudulentos, desleais ou ilícitos; da presença de dados sensíveis (de origem racial, opinião política, filosófica ou religiosa, orientação sexual etc.); e da conservação de dados falsos ou com fins diversos dos autorizados por lei.

Segundo expõe Di Pietro (2018, p. 957), a informação protegida pelo habeas data é sempre pessoal do impetrante. Assim, se o direito à informação de interesse particular ou coletivo for negado pela Administração, sua proteção é feita pela via judicial ordinária ou por mandado de segurança. Ademais, a restrição inserida na parte final do inciso XXXIII do art. 5º não se aplica ao habeas data, uma vez que este protege a própria intimidade da pessoa.

O art. 19 da lei específica que os processos de habeas data têm prioridade sobre todos os demais, exceto os de habeas corpus ou mandado de segurança.

O rito adotado é o sumaríssimo, que compreende: despacho da inicial, notificação à autoridade coatora para prestar informações no prazo de dez dias,

ouvindo-se o Ministério Público em cinco dias, sendo os autos conclusos para que o juiz decida em cinco dias. A execução é feita por comunicação ao coator (por correio, com aviso de recebimento ou telegrama, radiograma ou telefonema), marcando-se a data e o horário para que apresente as informações, faça a retificação de dados ou a anotação requerida.

O recurso contra sentença concessiva de habeas data tem efeito meramente devolutivo (art. 15, parágrafo único). Contudo, apesar de o juiz, via de regra, estar impossibilitado de conceder efeito suspensivo ao recurso de apelação da sentença que concede habeas data, nada impede a suspensão de seus efeitos por ato do Presidente do Tribunal, que deverá motivar o despacho, cabendo agravo para o Tribunal a que presida, conforme art. 16.

#### **15.4.2.3 Mandado de injunção – MI**

É o meio constitucional posto à disposição de quem se considerar prejudicado pela falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI, CF). O processo e julgamento do mandado de injunção foi regulamentado pela Lei nº 13.300/2016, que esclareceu vários pontos controvertidos sobre os efeitos do mandado de injunção, conforme será analisado adiante.

São pressupostos do mandado de injunção:

- a falta (total ou parcial) da norma regulamentadora do direito, liberdade ou prerrogativa reclamada (inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania); e
- ser o impetrante seu beneficiário. A competência é atribuída a tribunais diversos, dependendo da autoridade que se omitiu (cf. arts. 102, I, q, e II, a, e 105, I, h, CF e 74, V, CE/SP). É impetrado pelo próprio titular do direito cujo exercício esteja sendo inviabilizado pela falta de norma regulamentadora da Constituição, seja pessoa natural ou jurídica. Admite-se mandado de injunção promovido:

- pelo Ministério Público, quando a tutela requerida for especialmente relevante para defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou dos interesses sociais ou individuais indisponíveis;
- por partido político com representação no Congresso Nacional, para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas de seus integrantes ou relacionados com a finalidade partidária;
- por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída ou em funcionamento há pelo menos um ano, para assegurar o exercício de direitos, liberdades ou prerrogativas em favor da totalidade ou de parte de seus membros ou associados, na forma de seus estatutos e desde que pertinentes a suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial; e
- pela defensoria pública, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados.

Os direitos, as liberdades e as prerrogativas protegidos por mandado de injunção coletivo são os pertencentes, indistintamente, a uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria.

Sujeito passivo é a pessoa estatal que tenha o dever jurídico de emanar o provimento normativo. Nos termos empregados na parte final do art. 3º da lei, como impetrado do mandado de injunção há o Poder, o órgão ou a autoridade com atribuição de editar a norma regulamentadora.

A petição inicial deverá indicar, além do órgão impetrado, a pessoa jurídica que ele integra ou aquela a que está vinculado. Se houver recusa por parte da repartição em fornecer documento necessário à prova do alegado que esteja em poder de autoridade ou terceiro, o impetrante deve solicitar que seja ordenada a exibição do documento no prazo de dez dias, devendo ser juntada cópia à segunda via da petição. Note-se que se a recusa em fornecer documento for por parte do impetrado, a ordem será feita no próprio instrumento da notificação.

Assim que recebida a petição inicial, será ordenada a notificação do impetrado que terá dez dias para prestar informações. Deve haver também a ciência do ajuizamento da ação por parte do órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, a partir do envio da cópia da petição inicial. Findo o prazo para apresentação das informações, será ouvido o Ministério Público, que opinará em dez dias, após o que, com ou sem parecer, os autos serão conclusos para decisão.

Se o mandado de injunção for manifestamente incabível ou manifestamente improcedente, a petição inicial será logo indeferida pelo relator, cabendo agravo, em cinco dias, da decisão de indeferimento. O agravo será direcionado para o órgão colegiado competente para o julgamento da impetração. O indeferimento do pedido por insuficiência de prova não impede a renovação da impetração fundada em outros elementos probatórios. Aplicam-se subsidiariamente ao MI as normas do MS e o CPC.

Alexandre de Moraes, na obra *Direito Constitucional* (2007, p. 169), sistematiza as diversas posturas que podem ser tomadas em face da questão relativa aos efeitos da decisão judicial do mandado de injunção, assunto mais controvertido do tema. O autor desdobra as diversas correntes em: (1) concretistas: classificadas em (1.1) geral e (1.2) individual, sendo esta subdividida em (1.2.1) direta e (1.2.2) intermediária; e (2) não concretistas.

Concretistas: (1) são as posturas que defendem a implementação do exercício do direito pelo Judiciário até que sobrevenha a regulamentação do poder competente. Destas, a geral (1.1) propugna pelo efeito erga omnes da decisão, e a individual (1.2) preconiza que os efeitos atenham-se ao autor do mandado de injunção.

Das individuais, a individual direta (1.2.1) pretende que o Judiciário implemente a eficácia da norma constitucional imediatamente ao julgamento de procedência do mandado de injunção; e a individual intermediária (1.2.2), posição à qual se filia Alexandre de Moraes (o qual participou da criação da nova lei), entende que, após julgar a procedência do mandado de injunção, deve-se fixar prazo para a elaboração da norma regulamentadora e, ao término deste prazo, caso a inércia permaneça, deve o Judiciário estipular as condições necessárias ao exercício do direito por parte do autor.

A posição não concretista (orientação criticada também por Daniel Hachem, 2012. p. 138) era dominante no STF até 2007, mas foi abandonada a partir do julgamento dos mandados de injunção de nºs 670/ES, 708/DF e 712/PA, referentes ao direito de greve dos servidores públicos, responsáveis por uma significativa mudança na orientação da Corte Suprema, que tende a decidir pela aplicação da Lei de Greve (Lei nº 7.783/89) aos servidores públicos até a criação da lei específica pelo Poder Legislativo.

No MI 708/DF, o Min. Gilmar Mendes defendeu que, não suprida a lacuna legislativa, seja aplicada a Lei de Greve do trabalhador comum, não, porém, de forma irrestrita, mas:

em razão de imperativos da continuidade dos serviços públicos, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, e mediante solicitação de órgão competente, seja facultado ao juízo competente impor a observância de regime de greve mais severo, haja vista se tratar de serviços ou atividades essenciais, nos termos dos artigos 9 a 11 da Lei nº 7.783/89.

A Lei do Mandado de Injunção (Lei nº 13.300/2016) adotou, como regra geral, a orientação concretista individual, ao determinar, no caput do art. 9º que a decisão terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora. Todavia, o § 1º do art. 9º estabelece que pode ser conferida eficácia ultra parte ou erga omnes à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração. Logo, também pode haver a adoção, se for condição para o exercício do direito, de uma atitude concretista geral.

Em havendo mandado de injunção coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente às pessoas integrantes da coletividade, do grupo, da classe ou da categoria substituídos pelo impetrante. Ressalte-se também que o mandado de injunção coletivo não induz litispendência em relação aos individuais.

Para os efeitos da coisa julgada beneficiarem o impetrante do mandado de segurança individual, o impetrante individual deve requerer a desistência da demanda individual no prazo de 30 dias a contar da ciência comprovada da impetração coletiva.

Admite-se, ainda, que depois de transitada em julgado, os efeitos da decisão possam ser estendidos a casos análogos por decisão monocrática do relator.

O art. 8º da lei estabelece que, uma vez reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida injunção para:

- determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora, exceto se for comprovado que o impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para edição da norma; e
- estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades e das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.

A norma regulamentadora produzirá efeitos ex nunc (daí pra frente) em relação aos beneficiados por decisão transitada em julgado, salvo se a aplicação da norma editada lhes for mais favorável. Se a norma regulamentadora for editada antes da decisão, o processo será extinto sem resolução de mérito.

#### **15.4.2.4 Mandado de segurança individual – MS**

Trata-se de ação constitucional, posta à disposição de pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual ou universalidade reconhecida por lei,

para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (art. 5º, LXIX, CF).

Além dos entes com personalidade jurídica, também os órgãos públicos, como fundos financeiros, comissões autônomas, superintendências de serviços, não dotados de personalidade jurídica (despersonalizados), podem utilizar-se e ser passíveis de mandado de segurança, pois eles possuem capacidade processual. Também para as pessoas privadas nem sempre se exige a personalidade jurídica, uma vez que basta a personalidade judiciária, ou seja, a capacidade de ser parte para a defesa de direitos



próprios ou coletivos para a impetração do mandado de segurança (MEIRELLES, 2004, p. 23).

O mandado de segurança foi introduzido, no direito brasileiro, pela Constituição de 1934, suprimido pela de 1937, e retornou na Constituição de 1946. Ele não encontra nenhum instrumento absolutamente similar no direito estrangeiro. Inspirou-se nos writs do direito norte-americano e no juízo de amparo do direito mexicano, mas foi criado em decorrência do desenvolvimento da doutrina do habeas corpus, a partir do momento em que a Emenda de 1926 restringiu o uso desta medida às hipóteses de ofensa ao direito de locomoção.

Está disciplinado na Lei nº 12.016, de 7-8-2009, que revogou expressamente as Leis nºs 1.533, de 31-12-51, e nº 4.348, de 26-6-64, e classifica-se em repressivo – caso a lesão esteja consumada – e preventivo – situação que abarca a ameaça de lesão ao direito líquido e certo, fundada no justo receio. A natureza do mandado de segurança é civil, mas isso não impede a sua impetração em matéria criminal.

É um dos instrumentos mais relevantes no controle da atuação administrativa, pois visa a coibir a ilegalidade ou o abuso de poder praticados por agente público (integrante de órgão da administração direta ou indireta) ou particular em regime de delegação ou autorização do Poder Público. Admite-se mandado de segurança contra ato de agente de estabelecimentos particulares de ensino, sindicatos, agentes financeiros que executam planos governamentais e serviços sociais autônomos.

Não cabe mandado de segurança, conforme o art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.016/09, contra atos de gestão comercial praticados pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de concessionárias de serviço público. O ato de autoridade sobre o qual recai o mandado de segurança pode ser comissivo ou omissivo e o prazo para impetrar este remédio constitucional é de 120 dias, a contar da data do conhecimento pelo interessado do ato a ser impugnado.

Não se admite mandado de segurança em face de:

- ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução;

- decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo;
- decisão judicial transitada em julgado ;
- lei em tese.

O Ministério Público deve intervir nos mandados de segurança, como fiscal da lei, sendo-lhe conferido por lei o prazo improrrogável de dez dias para que opine. O Ministério Público também possui legitimidade para recorrer, situação na qual dispõe do dobro do prazo.

Embora o dispositivo constitucional fale em direito líquido e certo, isto é, comprovado de plano, na verdade são os fatos que devem possuir clareza. Os fatos não devem ser objeto de esclarecimento por complexas dilações probatórias; devem ser concludentes e incontroversos.

Não é, portanto, a norma legal que deve ser clara, mas sim os fatos alegados que devem estar demonstrados de plano por meio de prova constituída previamente, até porque o juiz sabe o direito, que é sempre passível de interpretação, independentemente da complexidade jurídica da questão. Nesse sentido, a Súmula nº 625 do STF determina que “controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança”.

Em regra, o direito deve ser comprovado já na petição inicial, pois, como o rito do mandado de segurança é sumaríssimo, ele não comporta fase de instrução. Admite-se apenas a seguinte ressalva contida no § 1º, do art. 6º, da Lei nº 12.016/09:

no caso em que o documento necessário à prova do alegado se ache em repartição ou estabelecimento público, ou em poder de autoridade que recuse fornecê-lo por certidão ou de terceiro, o juiz ordenará, preliminarmente, por ofício, a exibição desse documento em original ou em cópia autêntica e marcará, para o cumprimento da ordem, o prazo de 10 (dez) dias. O escrivão extrairá cópias do documento para juntá-las à segunda via da petição.

A petição inicial do mandado de segurança deverá ser apresentada em duas vias com os documentos que instruírem a primeira reproduzidos na segunda. Assim, o juiz ao despachar a inicial ordena que se notifique o coator de seu conteúdo, que é enviado

pela segunda via apresentada com as cópias dos documentos. As informações devem ser prestadas pela autoridade coatora no prazo de dez dias. A Lei nº 12.016/09 também exige que o juiz dê ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada.

Os processos de mandado de segurança e os respectivos recursos terão prioridade sobre todos os outros atos judiciais, exceto no caso dos habeas corpus.

O mandado de segurança admite a concessão de liminar quando o fundamento for relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, para suspender os efeitos do ato lesivo. Se o *mandamus* for denegado, fica sem efeito a liminar concedida, retroagindo os efeitos da decisão contrária (Súmula nº 405 do STF).

Determina o art. 7º da Lei nº 12.106/09 que **não será concedida liminar** para:

- compensação de créditos tributários;
- entrega de mercadorias e bens provenientes do exterior;
- reclassificação ou equiparação de servidores públicos;
- concessão de aumento ou a extensão de vantagens ou pagamento de qualquer natureza.

O processo em que haja deferimento de liminar tem prioridade de julgamento. O Presidente do Tribunal ao qual cabe o conhecimento do recurso pode, em decisão fundamentada, suspender a execução da liminar e da sentença em virtude de requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público que contemple a alegação de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia pública.

#### **15.4.2.5 Mandado de segurança coletivo**

O mandado de segurança pode ser individual ou coletivo; este último é meio constitucional posto à disposição de partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou a finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa de

direitos líquidos e certos da totalidade ou de parte de seus membros e associados, sendo dispensada pelo art. 21 da Lei nº 12.106/09 autorização especial.

Trata-se de criação da Constituição Federal de 1988, e está disposto no inciso LXX do art. 5º. Sua tutela recai sobre interesse coletivo (em sentido amplo), porque, se o interesse for individual, há a possibilidade da impetração do mandado de segurança individual por entidade que age como substituto processual, defendendo interesse alheio.

Direito coletivo é aquele que pertence a toda categoria ou a parte dela. Difere da mera soma dos interesses individuais e independe de autorização expressa (Súmula nº 629 do STF). Os pressupostos do mandado de segurança coletivo são os mesmos do individual, inclusive quanto ao direito líquido e certo, referente a interesse coletivo ou individual homogêneo.

Conforme esclarecimento contido na Lei nº 12.016/09, são direitos:

- coletivos: os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica; e
- individuais homogêneos: os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

A liminar do mandado de segurança coletivo só pode ser concedida após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deve se pronunciar em 72 horas.

No mandado de segurança coletivo, estabelece o art. 22 da Lei nº 12.016/09, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo integrante. Para que os efeitos da sentença beneficiem impetrante a título individual, ele deve requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 dias, a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

#### **15.4.2.6 Ação popular – AP**

É o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a anulação de atos ou contratos administrativos ilegais, ou a eles equiparados, lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe (incluindo pessoas jurídicas subvencionadas pelo dinheiro público), à moralidade administrativa e ao meio ambiente natural ou cultural (MEIRELLES, 2009, p. 726).

A ação popular visa defender interesses difusos, de forma preventiva (antes da consumação dos efeitos lesivos) ou repressiva (depois da lesão e com o objetivo de invalidar o ato e ressarcir os danos causados). O qualificativo popular indica a defesa da coisa pública pelo cidadão, integrante do povo. O beneficiário direto e imediato da ação popular é o povo, pois o cidadão a promove em nome da coletividade. O dispositivo constitucional contido no art. 5º, LXXIII, isenta o autor popular, salvo comprovada má-fé, de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Segundo Alexandre de Moraes (2003, p. 192), a ação popular constitui forma de exercício da soberania popular, permitindo ao povo desempenhar função fiscalizatória do Poder Público, com base no princípio da legalidade dos atos administrativos e na noção de que a res pública (República) é patrimônio do povo.

São exemplos de questões que deram ensejo à propositura de ação popular: assuntos relacionados com movimentações ilegítimas de recursos públicos, alienações de bens públicos por preço vil, fixação de remuneração de parlamentar de forma abusiva e ilegal, a destruição de bem de valor histórico etc.

Costuma-se também advertir que a ação popular é utilizada, por vezes, de forma desvirtuada (má-fé) e como mera oposição de uma administração a outra, principalmente em períodos eleitorais; por isso, ela deve ser analisada com o prudente arbítrio do magistrado, o qual não poderá invalidar opções administrativas legítimas em função de outras que repute mais convenientes.

No direito brasileiro, foi prevista na Constituição de 1934, abolida na de 1937 e instituída novamente na de 1946; no entanto, sem a denominação de ação popular. Atualmente, insere-se no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e na Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

São pressupostos específicos da ação popular: (a) o atributo de cidadão ativo do sujeito, que se traduz na qualidade de eleitor, comprovada pelo título eleitoral, sendo que somente a pessoa física poderá propô-la, mesmo porque a Súmula 365 do STF estabelece que a pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular; (b) ser o ato impugnado lesivo ao patrimônio público, à moralidade ou ao meio ambiente, isto é, prejudicial ao erário, à administração ou ofensivo a bens de valor cultural, ambiental ou histórico da comunidade; (c) por ilegalidade ou ilegitimidade, o que abrange não só as regras do ordenamento, mas também os princípios que norteiam a ação do Poder Público, como o da moralidade.

Os sujeitos passivos, segundo Di Pietro (2010, p. 804), são de três categorias: (1) as pessoas jurídicas públicas ou privadas, de que emanou o ato, especificadas no art. 1º da mencionada lei; (2) as autoridades, funcionários ou administradores, que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão; e (3) os beneficiários diretos do ato, se houver.

A competência para o processamento da ação é dada pela origem do ato a ser anulado, observando-se, ademais, a competência em razão da pessoa (sujeito passivo). O Ministério Público desempenha uma série de funções na ação popular, dentre as quais se ressaltam: acompanhar a ação e apressar a produção de provas (art. 6º, § 4º); promover, como autor, a responsabilidade civil ou criminal dos que nelas incidirem; e providenciar a execução da sentença condenatória quando o autor não o fizer conforme o art. 16 da lei.

A natureza da decisão é desconstitutiva-condenatória, pois visa tanto à anulação do ato impugnado quanto à condenação por perdas e danos dos responsáveis e beneficiários da lesão (ou à restituição dos bens ou valores). A coisa julgada da ação popular produz efeitos erga omnes. Apesar da invalidação do ato ou contrato e das reposições e indenizações devidas, a natureza civil da sentença não comporta a imposição de sanções ou condenações de ordem administrativa ou criminal.

#### **15.4.2.7 Ação civil pública – ACP**

É o instrumento processual de controle da Administração Pública adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor

artístico, estético, histórico, paisagístico ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, o que inclui infração à ordem econômica e da economia popular e à ordem urbanística.

Sua disciplina legal encontra-se na Lei nº 7.347/85, porém esta teve alguns dispositivos alterados e complementados pela Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e pela Lei nº 9.494/97.

Encontra-se especificada no art. 129, III, da Constituição Federal, seção referente ao Ministério Público e suas funções institucionais. Contudo, a legitimidade ativa não se restringe ao Ministério Público, mas também engloba a defensoria pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista, bem como associações constituídas pela lei civil há pelo menos um ano, que incluam dentre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, paisagístico.

Apesar da restrição legal, a jurisprudência vem permitindo, com base no art. 5º, § 4º, da lei, a dispensa da constituição há mais de um ano, bem como a previsão estatutária expressa, mas exige que a associação defenda os valores tutelados pela lei.

Quando o Ministério Público não propuser a ação, deverá intervir obrigatoriamente como fiscal da lei (cf. art. 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/85) e, em caso de desistência infundada ou abandono de ação por associação legitimada, ele poderá assumir a titularidade ativa. Ademais, deve o Ministério Público promover a execução se o autor não o fizer no prazo de 60 dias do trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 15 da lei).

Sujeito passivo é a pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, responsável pelo dano ou ameaça ao interesse difuso ou geral. A ação civil pública é proposta no foro do lugar da ocorrência do dano. Tem por objeto interesses difusos, coletivos, ou individuais homogêneos. Conforme o art. 16, com a redação da Lei nº 9.494/97, a sentença possui efeitos erga omnes (ou seja, atinge todos os envolvidos, mesmo os que não participaram diretamente do processo), nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se a ação for julgada improcedente por insuficiência de provas. A sentença

poderá abarcar tanto a condenação em dinheiro quanto o cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer. Para o primeiro caso, há um fundo para a reconstituição dos interesses metaindividuais lesados, criado para receber indenizações decorrentes das condenações. No caso de improbidade administrativa, para recompor o patrimônio público, os valores não reverterem para o fundo, mas para os cofres públicos lesados.

<p><b>HC</b> Art. 5º, LXVIII</p>	→	<p>Liberdade de locomoção.</p>
<p><b>HD</b> Art. 5º, LXXII Lei 9.507/97</p>	→	<p>Informações relativas ao impetrante.</p>
<p><b>MS</b> Art. 5º, LXIX Lei nº 12.016/2009</p>	→	<p>Ilegalidade ou abuso de poder RESIDUAL</p>
<p><b>MS coletivo</b> Art. 5º, LXX Lei nº 12.016/2009</p>	→	<p>partido político com representação no CN;  <ul style="list-style-type: none"> <li>• organização sindical;</li> <li>• entidade de classe;</li> <li>• associação legalmente constituída em funcionamento há um ano</li> </ul> </p>
<p><b>MI</b> Art. 5º, LXXI</p>	→	<p>Falta de norma regulamentadora</p>
<p><b>AP</b> Art. 5º, LXXIII Lei nº 4717/65</p>	→	<p>cidadão; moralidade, meio ambiente e patrimônio</p>
<p><b>ACP</b> Art. 129, III Lei nº 7.347/85</p>	→	<p>legitimados do art. 5º da Lei nº 7.347/85;  <ul style="list-style-type: none"> <li>• meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, qualquer outro interesse difuso ou coletivo, infração à ordem econômica e da economia popular e à ordem urbanística</li> </ul> </p>

## 15.5 Improbidade administrativa



De acordo com o art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, na redação conferida pela Lei nº 14.230/2021, o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social.

Conforme nova disciplina do assunto, diante da alteração processada pela Lei nº 14.230/2021, consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas no art. 9º (atos de improbidade que importam **enriquecimento ilícito**), 10 (atos de improbidade que **causam prejuízo ao erário**) e 11 (atos de improbidade que **atentam contra os princípios** da administração) desta lei, ressalvados tipos previstos em lei especiais.

Improbidade na definição encontrável na jurisprudência é definida como: “ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente” (STJ, REsp 827.455/SP, Rel. Min. Teori Zavascki). Agora houve inclusive o reforço da necessidade de ser proveniente de uma conduta dolosa, conforme será visto adiante, alteração que afastou de vez a modalidade culposa de improbidade que era anteriormente prevista no art. 10 da lei, que agora reitera a exigência de ação ou omissão “dolosa”.

De acordo com o § 4º do art. 37 da CF, os atos de improbidade administrativa importarão as seguintes consequências:

- **suspensão dos direitos políticos;**
- **perda da função pública;**
- **indisponibilidade dos bens;** e
- **ressarcimento ao erário.**

As sanções serão aplicadas na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Antes de 2021 apenas as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos se efetivavam somente após o trânsito em julgado da sentença condenatória, conforme redação do art. 20 da lei, mas, atualmente, de acordo com o § 9º do art. 12, todas as sanções previstas no art. 12 (perda de bens ou valores

acrescidos, perda da função, suspensão de direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios) somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), editada em atendimento aos anseios de combate à corrupção (em sentido lato), trata das sanções aplicáveis aos atos de improbidade.

O ato de improbidade, em si, não constitui crime, mas também pode caracterizá-lo. Por conseguinte, dispõe o art. 12 da lei que o responsável pelo ato de improbidade está sujeito às cominações especificadas, “independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica”.

O mencionado artigo elenca **outras penalidades** além das previstas na Constituição, como:

- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- a multa civil; e
- a 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.

Não configura improbidade, nos termos do § 8º do art. 1º da lei, com redação conferida pela Lei nº 14.230/2021, a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ou ainda que não pacificada, mesmo que venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

Há, portanto, três modalidades de atos de improbidade administrativa:

- os que importam **enriquecimento ilícito** (art. 9º);
- os que causam **prejuízos ao erário** (art. 10); e
- os que atentam contra os **princípios** da Administração Pública (art. 11).

Antes da alteração da Lei nº 14.230/2021, houve a inclusão, em 2016, de uma quarta hipótese de ato de improbidade, qual seja, a do antigo 10-A: concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário – ISS, ocorre que tal hipótese atualmente foi incorporada às previsões de atos de improbidade que causam lesão ao erário, conforme o inciso XXII do art. 10 da lei. Significa que a hipótese apenas deixou de ser prevista enquanto modalidade autônoma de ato de improbidade, mas ela continua a ser prevista, mas está contemplada entre o rol de atos que compõem os atos de improbidade que causam lesão ao erário.

As sanções respectivas estão estabelecidas nos incisos de I a III do art. 12 da Lei de Improbidade, sendo determinado no inciso IV do art. 17-C que a sentença proferida nos processos que imputam improbidade deve considerar, na aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: (a) proporcionalidade e razoabilidade; (b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; (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; e (g) os antecedentes do agente.

As sanções variam em função da modalidade da improbidade, conforme se verifica na quadro abaixo:

Art. 9º – <b>Enriquecimento Ilícito</b> Além do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo	Art. 10 – <b>Prejuízo ao Erário</b> Além do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo	Art. 11 – <b>Violação aos Princípios da Administração</b> Além do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo
<ul style="list-style-type: none"> <li>- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio</li> <li>- perda da função pública</li> <li>suspensão dos direitos políticos de <b>até 14 anos</b></li> <li>- pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial</li> <li>- 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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio</li> <li>- perda da função pública</li> <li>- suspensão dos direitos políticos de <b>até 12 anos</b></li> <li>- pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano</li> <li>- 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 não</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pagamento de multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente</li> <li>- 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 <b>não superior a quatro anos</b></li> </ul>

não superior a 14 anos	superior a 12 anos	
------------------------	--------------------	--

Com as alterações da Lei nº 14.230/2021, não são mais aplicáveis à hipótese de improbidade por violação a princípio as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos.

Dispõe o art. 21 da lei que a aplicação das sanções previstas independe:

- de efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público,<sup>1</sup> salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 desta lei; e
- da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Ressalte-se que as sanções, consideradas abstratamente, são menos rigorosas para a violação aos princípios, sendo de maior intensidade para o prejuízo ao erário e as mais graves são reservadas para os atos que importem enriquecimento ilícito.

O art. 52 da Lei nº 10.257/2001 também caracteriza como improbidade administrativa atos do prefeito, expostos nos respectivos incisos, que atentam contra determinadas regras urbanísticas disciplinadas no Estatuto da Cidade, por esse motivo que o § 2º do art. 11 fala que a necessidade de haver o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem ou outra entidade também é exigência aplicável “a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei”.

A partir da Lei nº 14.230/2021, há a necessidade de dolo para configuração da improbidade administrativa. Anteriormente à previsão, já havia uma acentuada polêmica na doutrina sobre se na configuração de improbidade seria imprescindível haver dolo, ou se a culpa por si só seria capaz de caracterizá-la, pois o art. 10, que dispunha sobre lesão ao erário, previa, antes da alteração, uma modalidade culposa. Contudo, na área do Direito Administrativo era consensual que para ser ímprobo o agente deve ter algum tipo de dolo.

---

<sup>1</sup> Foi reiterado no julgamento do REsp 1.192.758/MG, de relatoria do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 4.9.2014, que: “para configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/92), é dispensável a comprovação de efetivo prejuízo aos cofres públicos”.

Nessa perspectiva, o conteúdo do Enunciado Interpretativo da LINDB nº 19, resultado do encontro promovido pelo IBDA (Instituto Brasileiro de Direito Administrativo) em Tiradentes, em 2019, segundo o qual: “a modalidade culposa de improbidade não se harmoniza com a Constituição, porque improbidade é ilegalidade qualificada pela intenção desonesta e desleal do agente”.<sup>2</sup>

Discutia-se, portanto, naquele encontro, ocorrido antes de 2019, se o artigo 28 da LINDB, que exige erro grosseiro ou dolo para a configuração da responsabilidade do agente que decide seria aplicável à improbidade. Atualmente, tal questão está superada, dado que se afastou de vez, por alteração legislativa, a modalidade de culpa da improbidade, que doravante se configura apenas em virtude de dolo.

Mas a alteração de 2021 não se restringiu a determinar a exigência de dolo, pois ela também teve a preocupação em especificar esse dolo para evitar ampliações para dolos genéricos, como eram reconhecidos pelos tribunais superiores anteriormente. Assim, de acordo com o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.429/92, com inserção feita pela Lei nº 14.230/2021, considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

Trata-se de dolo específico, isto é, da intenção livre e consciente com uma finalidade específica de alcançar o resultado ilícito, não se admitindo mais o dolo genérico, consistente na mera intenção de cometer o ato sem uma finalidade específica.

Assim, não basta a vontade no agir, que muitas vezes é pressuposta, mas o agente deve ter a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, o que evita extensões injustas de situações culposas para a configuração de um ato de improbidade administrativa, estabelecendo, ainda, o § 3º, do art. 1º da lei que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Ademais, o § 1º do art. 17-C da lei determina que a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.

---

<sup>2</sup> MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB no Direito Público*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 121.

Houve a preocupação expressa, no § 4º do art. 1º da lei, de que fossem aplicados os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador para a improbidade administrativa, tendo em vista o fato de resguardar garantias aos acusados e propiciar um devido processo com base em critérios derivados do direito sancionador, dentre os quais, sobretudo, as alterações legais reforçam a necessidade de respeito à legalidade, intentando restringir ampliações demasiadas de modalidades genéricas, principalmente como acontecia na aplicação de improbidade que atenta contra princípios, o que provocava o fenômeno da Administração do medo.<sup>3</sup>

Não obstante o trâmite do projeto que deu ensejo à Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa, ter se debruçado sobre a necessidade de haver um rol taxativo de condutas tipificadas na lei, para configuração de improbidade, ainda assim se percebe que, diferentemente do que ocorreu no art. 11, que fala em “caracterizada por uma das seguintes condutas”, os artigos 9º e 10 ainda se utilizam da palavra “notadamente”, o que continuará suscitando divergências interpretativas sobre a taxatividade do rol.

Assim, pode-se falar com certeza que as hipóteses do art. 11 da lei, que dizem respeito à improbidade por violação dos princípios, apenas se configuram diante das hipóteses taxativas descritas nos seus incisos, mas ainda haverá debates sobre se os demais artigos também seriam taxativos, diante da preservação da expressão “notadamente”.

Podem ser sujeitos passivos de improbidade as seguintes entidades lesadas, quais sejam:

- a administração direta;
- a indireta (ou fundacional) de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território;
- os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo que houve na *I Jornada de Direito Administrativo*, do CJF, a aprovação do Enunciado nº 7 da comissão de controle, com o seguinte conteúdo: “Configura ato de

---

<sup>3</sup> Cf. SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do Medo*. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

improbidade administrativa a conduta do agente público que, em atuação legislativa *lato sensu*, recebe vantagem econômica indevida”; e

- entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

São sujeitos ativos da improbidade o **agente público** e o **terceiro** que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. A alteração legislativa retirou a previsão de que bastava se beneficiar de qualquer forma, direta ou indireta, pois agora é necessário que o terceiro induza ou concorra dolosamente.

De acordo com o § 1º do art. 3º da lei, não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites de suas participações.

As sanções de improbidade não se aplicam à pessoa jurídica caso a improbidade administrativa seja também sancionada como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846/2013 (art. 3º, § 2º, da Lei nº 8.429/2011).

Note-se que o Superior Tribunal de Justiça entende que “não é possível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa exclusivamente em face de particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda” (REsp 1.171.017/PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. 25.2.2014).

São medidas acautelatórias previstas na Lei nº 8.429/92:

- a **indisponibilidade dos bens dos réus**, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito; e
- o **afastamento** do agente público do exercício do cargo, emprego ou função,

sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual (art. 20, § 1º, incluído pela Lei nº 14.230/2021), que pode ser requisitado tanto pela autoridade judicial competente, sendo determinado pelo prazo de até 90 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período mediante decisão motivada.

A ação judicial, disciplinada entre os arts. 16 e 18 da Lei de Improbidade, terá o rito ordinário, sendo proposta pelo Ministério Público. A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

O Ministério Público foi considerado, a partir da Lei nº 14.230/2021 como legitimado exclusivo para propositura da ação de improbidade administrativa. Contudo, na liminar dada às ADIs 7042 e 7043, ajuizadas pela Anape e Anafe, o Ministro Alexandre de Moraes, restaurou a legitimidade dos órgãos públicos interessados para propor ação de improbidade, decisão que foi submetida ao referendo do Plenário.

Ademais, a atual disciplina acabou se afastando da orientação anterior no sentido de que a ação judicial cabível para apurar e punir atos de improbidade possui natureza de ação civil pública, pois se determina no art. 17-D que a ação de improbidade é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas na 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.

Assim, a ação judicial segue o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto na Lei nº 8.429/92, com alteração da Lei nº 14.230/2021, sendo que, a qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada,



converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/1985. Desta conversão cabe agravo de instrumento.

A prescrição do ato de improbidade, após a alteração feita pela Lei nº 14.230/2021, de acordo com o art. 23 da lei, é de oito anos, contados a partir do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

O prazo de prescrição se interrompe: (1) pelo ajuizamento da ação de improbidade; (2) pela publicação da sentença condenatória; (3) pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma a sentença condenatória ou que retoma a sentença de improcedência; (4) pela publicação da decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (5) pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de procedência.

Uma grande novidade acoplada à Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, em prestígio ao direito à razoável duração do processo, previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição, e à segurança jurídica, foi a previsão de um sistema de prescrição intercorrente no § 5º do art. 23 da Lei nº 8.429/1992, nos seguintes termos: “interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo”.

Prescrição intercorrente representa a perda do direito de exigir judicialmente algum direito em virtude da inação do autor do processo. Assim, interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr em quatro anos do dia da interrupção. O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionatória e decretá-la de imediato, caso ela ocorra.

Conforme visto, as ações de ressarcimento dos danos causados ao erário por ato de improbidade são consideradas, pelo Supremo Tribunal Federal, imprescritíveis. A prescrição não se processa, portanto, quanto ao ressarcimento ao erário, de acordo com a interpretação do art. 37, § 5º, da Constituição. Em 8 de agosto de 2018, houve decisão, com repercussão geral, por 6 x 5, que determinou que o ressarcimento de danos ao

erário por improbidade administrativa é imprescritível. Foi decisão exarada do RE 852.457, que afetou ao menos 999 casos sobrestados, os quais versavam sobre essa mesma temática.

Foi estabelecida a seguinte tese, proposta pelo Min. Edson Fachin, no RE 852.457, para fins de repercussão geral: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. Como agora toda improbidade é sempre de ato doloso, então, fica sem maior importância a ressalva de ser ato doloso.

O art. 8º da Lei de Improbidade estabelece que o sucessor ou o herdeiro daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilícitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança. O Superior Tribunal de Justiça emitiu a Súmula 634, no sentido de que: “Ao particular aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade Administrativa para o agente público”.

## **15.6 Anticorrupção**

A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) surgiu da percepção de que, para controlar a corrupção, seria necessário conjugar esforços não apenas do governo, mas também das empresas, promovendo um ambiente de integridade que abarcasse o relacionamento da esfera pública com a esfera particular.

A Lei nº 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015, atende às exigências de combate à corrupção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dispondo sobre a responsabilização objetiva, administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, sem prejuízo das outras sanções já existentes no sistema.

Há a responsabilidade objetiva administrativa da empresa, configurada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais envolvidas, mas os dirigentes e administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida de sua culpabilidade (subjektivamente).

Constituem atos lesivos à Administração Pública todos os praticados pelas pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio público, nacional ou estrangeiro,

contra princípios da Administração ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, definidos como:

- prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, **vantagem indevida** a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
- comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo **subvencionar a prática de atos ilícitos** previstos na lei;
- comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
- diversas medidas que objetivam **fraudar licitações e contratos**; e
- **dificultar** atividade de investigação ou **fiscalização** em órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação.

As empresas consideradas responsáveis pelos atos lesivos sujeitam-se, após regular processo administrativo e independentemente da obrigação de reparar integralmente o dano causado, às **sanções**: (1) de **multa**, no valor de um décimo por cento a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, que nunca será inferior à vantagem auferida, quando possível sua estimação; e (2) **publicação** extraordinária da decisão condenatória.

A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma do extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

Conforme o art. 7º da lei, devem ser levados em consideração, na aplicação das sanções: (1) a gravidade da infração; (2) a vantagem auferida ou pretendida pelo

infrator; (3) a consumação ou não da infração; (4) o grau de lesão ou perigo de lesão; (5) o efeito negativo produzido pela infração; (6) a situação econômica do infrator; (7) a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; (8) a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; e (9) o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

Os parâmetros dos mecanismos e procedimentos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta na pessoa jurídica foram regulamentados pelo Decreto nº 8.420/2015, compreendendo políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregulares e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Segundo o art. 42 do Decreto nº 8.420/2015, são parâmetros para se avaliar um programa de integridade, como, entre outros: comprometimento de alta direção da pessoa jurídica evidenciando pelo apoio visível e inequívoco ao programa; padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos, sendo também aplicáveis, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviços, agentes intermediários e associados; treinamentos periódicos sobre o programa de integridade; análise periódica de riscos para realização de adaptações necessárias ao programa de integridade; registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica; controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica; procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público; independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento; e canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros.

A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade da pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade, tendo sido determinado inicialmente.

A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.

O processo administrativo para apuração da responsabilidade (PAR) será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por dois ou mais servidores estáveis, os quais deverão concluí-lo em 180 dias, contados da data da publicação do ato de instituição da comissão. Será concedido à pessoa jurídica prazo de 30 dias para defesa, contados a partir da intimação. A comissão deve apresentar relatórios nos quais serão sugeridas, de forma motivada, se for o caso, as sanções a serem aplicadas.

De acordo com o art. 14 da Lei nº 12.846/2013, admite-se a **desconsideração da personalidade jurídica** sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos na lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o contraditório e a ampla defesa.

Ademais, a responsabilidade da pessoa jurídica na esfera administrativa não afasta a possibilidade de sua responsabilidade na esfera judicial, caso em que podem ser aplicadas, mediante ações de responsabilização com adoção do rito da Lei nº 7.347/85, as seguintes sanções: (1) **perdimento** dos bens, direitos e valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé; (2) **suspensão ou interdição** parcial de suas atividades; (3) **dissolução compulsória** da pessoa jurídica; e (4) **proibição de receber incentivos**, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras de um a cinco anos.

A **dissolução compulsória** ocorrerá caso seja comprovado ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática

de atos ilícitos; e ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

A lei prevê também a criação de um **cadastro nacional de empresas punidas** (CNEP), bem como o **acordo de leniência** com as empresas que colaborarem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, caso da colaboração resulte a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

O acordo de leniência poderá ser celebrado pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública. Ademais, a Controladoria-Geral da União é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração estrangeira. Em 2015 houve a edição da Medida Provisória nº 703, que prescreveu diversas regras sobre a celebração de acordo de leniência; todavia, tal medida provisória não foi convertida em lei, tendo sua vigência, portanto, rejeitada.

Logo, voltaram a valer os requisitos mais genéricos previstos na lei, sendo que, somente poderá ser celebrado acordo de leniência se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos: (I) a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito (*first come, first served*); (II) a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; (III) a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção. A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídicas das seguintes sanções: publicação extraordinária da decisão condenatória, proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou

empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de um e máximo de cinco anos, e redução em até dois terços do valor da multa aplicável.

Reitere-se que o acordo não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado. Ademais, a Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019, conhecida como Lei Anticrime, revogou a vedação de transação, acordo ou conciliação no âmbito da improbidade administrativa e passou a permitir a celebração de **acordo de não persecução cível**, sendo, a partir da Lei nº 14.230/2021, disciplinado no art. 17-B, desde que advenham o integral ressarcimento do dano; a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida; dependendo a celebração do acordo de oitiva do ente federativo lesado, aprovação pelo órgão do Ministério Público para apreciação de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento de ação, sendo aplicada individualização da pena.

### Responsabilidade das Empresas pela Lei nº 12.846/2013

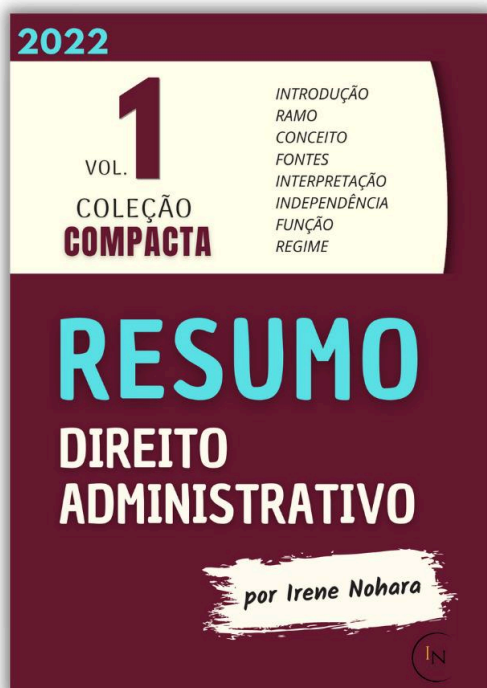
Regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015

#### Principais alterações:

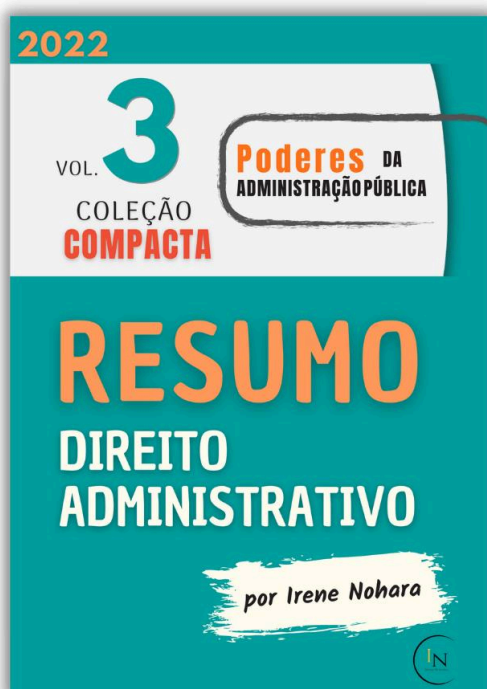
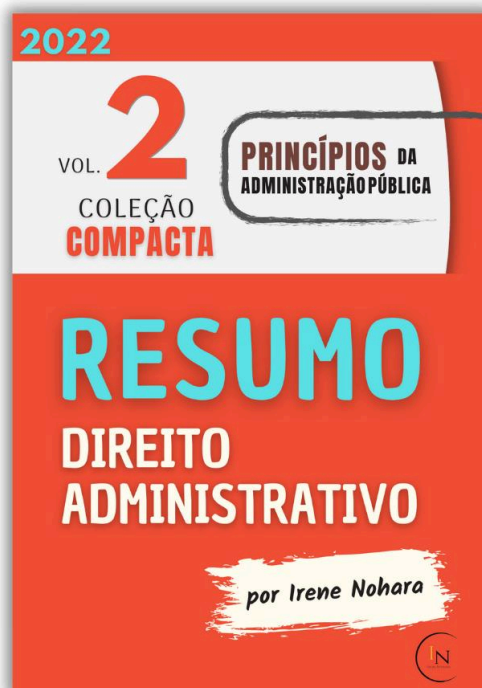
- responsabilidade **objetiva** administrativa da empresa, independentemente da configuração da responsabilidade individual das pessoas naturais envolvidas;
- dirigentes e administradores respondem na medida de sua culpabilidade (subjctivamente);
- presença de **desconsideração** da pessoa jurídica ou mesmo de **dissolução compulsória**, se a personalidade jurídica é forma habitual de prática de atos ilícitos;
- previsão de **acordo de leniência**;
- programa de integridade; e
- **cadastro nacional** de empresas punidas.

[CONFIRA OS VOLUMES DISPONÍVEIS NA HOTMART:](#)

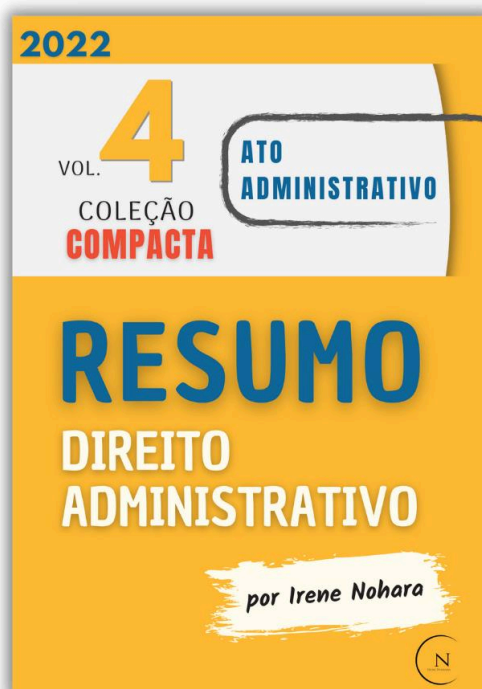
[LINK – VOL. 1 \(CORTESIA\)](#)



[LINK – VOL. 2](#)



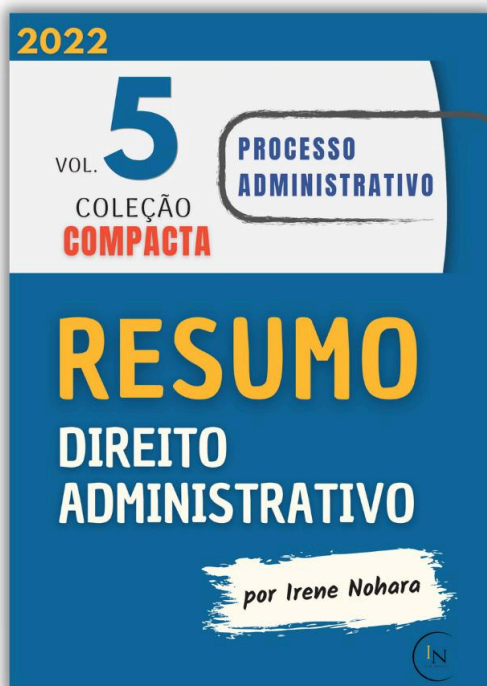
[LINK – VOL. 3](#)



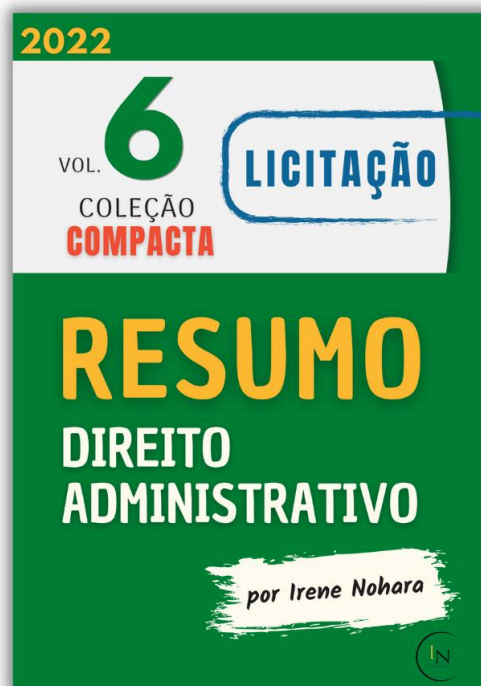
[LINK – VOL. 4](#)



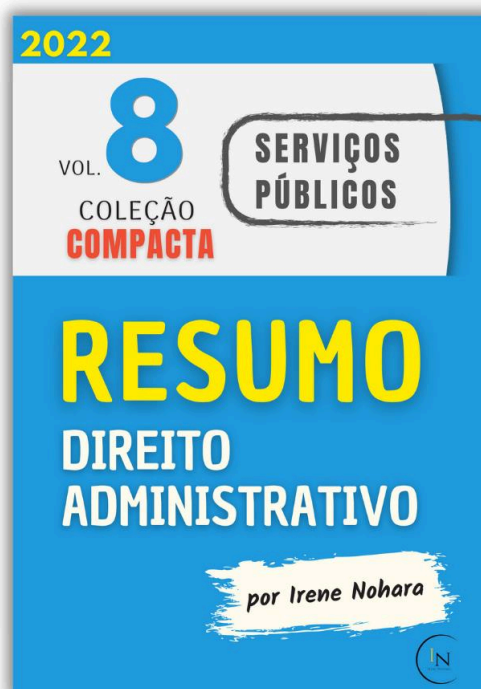
[LINK – VOL. 5](#)



[LINK – VOL. 6](#)

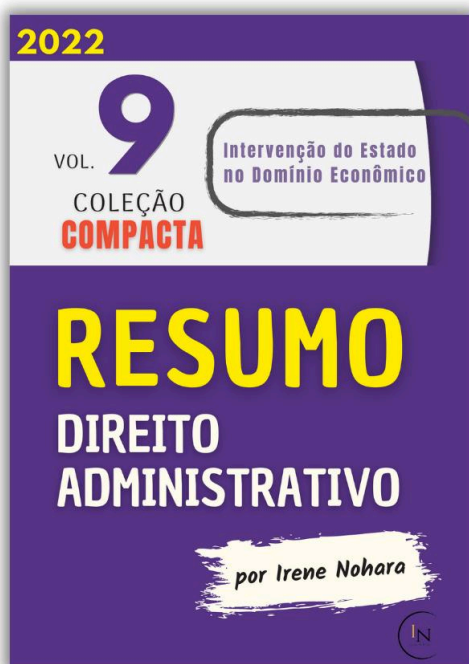


[LINK – VOL. 7](#)

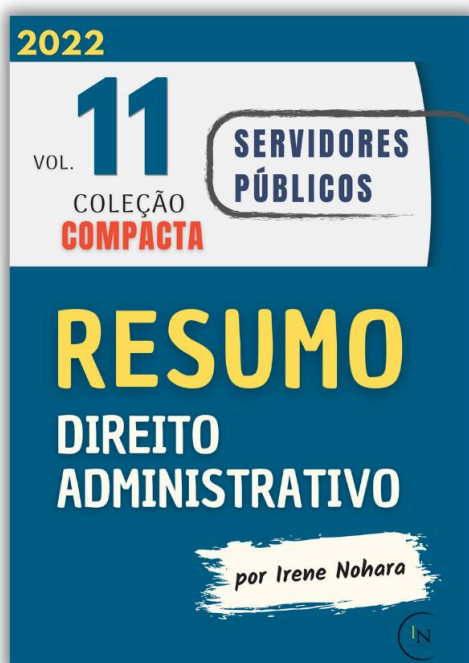
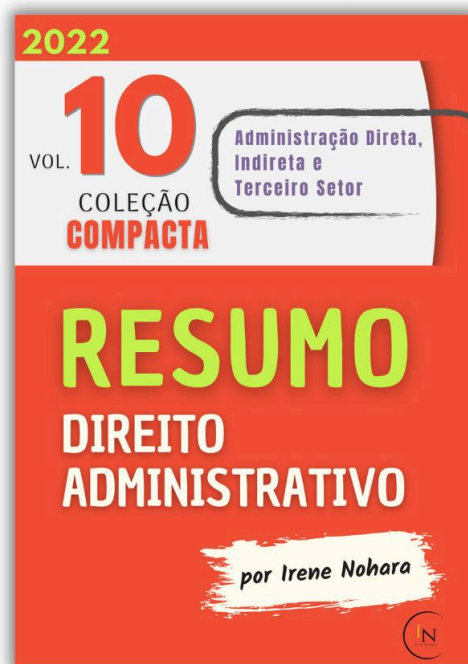


[LINK – VOL. 8](#)

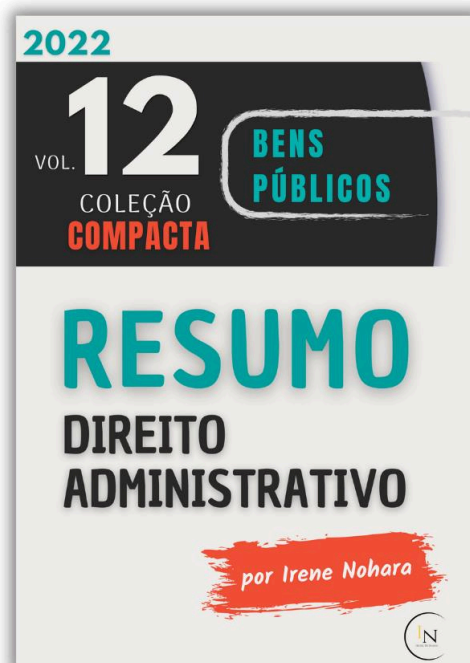
[LINK – VOL. 9](#)



[LINK – VOL. 10](#)

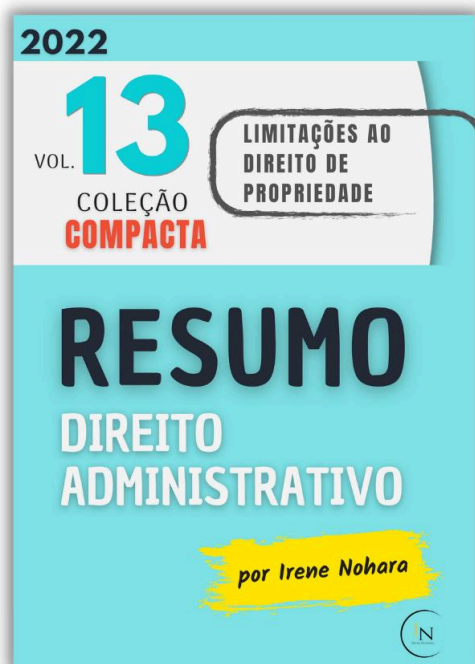


[LINK – VOL. 11](#)

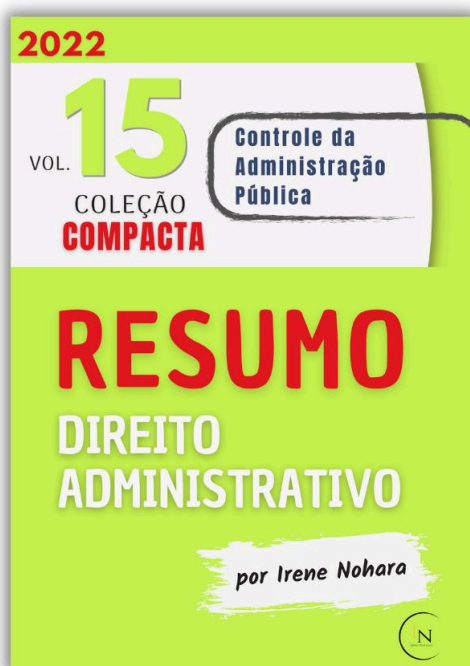
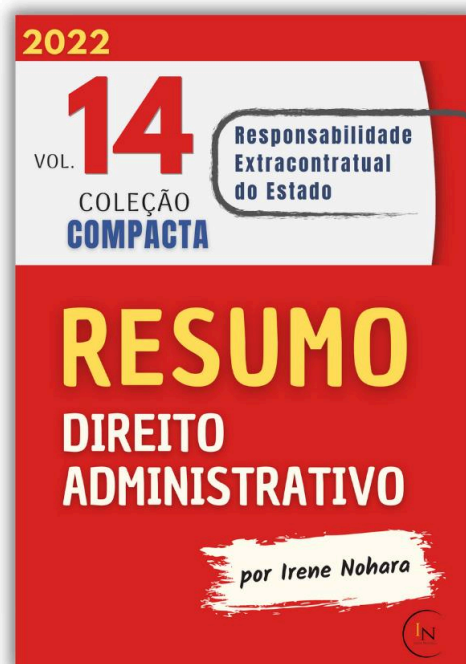


[LINK – VOL. 12](#)

[LINK – VOL. 13](#)



[LINK – VOL. 14](#)



[LINK – VOL. 15](#)