

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP**

**Escola de Direito e Administração Pública – EDAP**

**Graduação em Direito**

**AMANDA SANTOS MACHADO**

***IN DUBIO PRO SOCIETATE*: análise à luz da reforma da Lei de Improbidade  
Administrativa**

**BRASÍLIA – DF**

**2022**

**AMANDA SANTOS MACHADO**

***IN DUBIO PRO SOCIETATE*: análise à luz da reforma da Lei de Improbidade  
Administrativa**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito para a conclusão da graduação  
em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino,  
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Orientador(a): Marilene Carneiro Matos

**BRASÍLIA – DF**

**2022**

**AMANDA SANTOS MACHADO**

***IN DUBIO PRO SOCIETATE*: análise à luz da reforma da Lei de Improbidade  
Administrativa**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito para a conclusão da graduação  
em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino,  
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Brasília – DF, 06 de dezembro de 2022.

*Marilene C. Matos*

---

**Prof<sup>a</sup>. Me<sup>a</sup>. Marilene Carneiro Matos**

Professora Orientadora

ANTONIO RODRIGO  
MACHADO DE  
SOUSA:97523410553

Assinado de forma digital por ANTONIO RODRIGO MACHADO DE  
SOUSA:97523410553  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Secretaria da Receita Federal do Brasil,  
RFB, ou=RFB e CPF A3, ou=VALID, ou=AR, CERTDATA,  
ou=Presencial, ou=16986332000127, cn=ANTONIO RODRIGO  
MACHADO DE SOUSA:97523410553  
Dados: 2023.01.10 15:32:47 -03'00'

---

**Prof. Me<sup>o</sup>. Antônio Rodrigo Machado**

Membro da Banca Examinadora



---

**Prof. Dr<sup>o</sup>. Felipe Dalenogare Alves**

Membro Externo da Banca Examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

Confio os meus esforços e realizações, incluindo a presente pesquisa, que finaliza minha jornada na graduação, aos meus pais, Marilene e Elci, e aos meus irmãos, Gabriel e Alana, que nunca desistiram de mim e, com muito amor, me apoiaram durante todo o processo. Empenharei minhas melhores condições para corresponder tamanho carinho, esforço e dedicação.

Registro, ainda, a minha gratidão a Deus, por ter me dado forças para continuar e concluir esta fase de superações pessoais e profissionais.

*“Porque Dele, e por Ele, e para Ele são todas as coisas; glória, pois, a Ele eternamente. Amém!”*

Romanos 11:36

## RESUMO

A Lei nº 14.230/2021 reformou a Lei de Improbidade Administrativa e alterou toda a sua sistemática. Diretamente relacionada ao objeto do presente trabalho, a alteração do art. 1º, §4º explicita a obrigatória observância dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao microsistema da Improbidade Administrativa. Na mesma linha, o novo texto do art. 17, § 6º, alterou significativamente o rito de recebimento da inicial acusatória, fixando requisitos que devem ser observados pelo magistrado na admissibilidade da demanda.

Ocorre que tais alterações legislativas guardam potencial de impactar a utilização do *in dubio pro societate*, um princípio consagrado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e chancelado pela doutrina. Este instituto advém do Direito Penal e passou a ser reiteradamente utilizado como justificante para a admissibilidade de ações de improbidade com indícios fracos de autoria e materialidade, ou mesmo desprovidas de tais indícios – assim como em outros momentos processuais em que haja dúvidas contundentes por parte do magistrado.

Dessa forma, ante a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, faz-se necessário analisar em que medida a inovação legislativa produzirá impactos na aplicação do o *in dubio pro societate* às ações de improbidade administrativa.

**Palavras-chave:** Reforma Legislativa; Direito Administrativo Sancionador; Lei nº 14.230/2021; improbidade; *in dubio pro societate*.

## **LISTA DE ABREVIACÕES**

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPP – Código de Processo Penal

DAS – Direito Administrativo Sancionador

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

MP – Ministério Público

REsp – Recurso Especial

RS – Rio Grande do Sul

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJ – Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. Direito Administrativo Sancionador .....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 2. <i>In Dubio Pro Societate</i>.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 3. Lei de Improbidade Administrativa: origem e reforma.....</b>	<b>10</b>
3.1. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador aplicáveis à Lei de Improbidade Administrativa.....	14
3.2. Fim do prejuízo presumido ao erário .....	16
3.3. Requisitos para a admissibilidade da exordial .....	18
3.4. Previsão de honorários de sucumbência .....	22
<b>CAPÍTULO 4. As consequências da reforma da Lei de Improbidade Administrativa no instituto do <i>In Dubio Pro Societate</i> .....</b>	<b>24</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>29</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>31</b>

## INTRODUÇÃO

Com as mudanças promovidas pela Lei nº 14.230, de 10 de outubro de 2021, à sistemática da improbidade administrativa, a Lei nº 8.249/92 passou a conter importantes inovações, que alteram toda a estrutura normativa do sistema de combate a condutas ímprobas. O Legislador de fato pretendeu conferir nova disciplina legal à improbidade administrativa, e o presente trabalho tenciona analisar algumas dessas alterações e seus possíveis impactos no funcionamento da Administração Pública.

Nessa linha, importante ressaltar que, embora carregue consigo a denominação de “reforma”, e tecnicamente não se possa falar em revogação da Lei 8429/92, as modificações promovidas na norma permeiam pontos essenciais e aparentam verdadeiro caráter inovador do legislador – e não apenas alterador como o nome “reforma” propõe – razão pela qual vem-se utilizando a denominação “nova Lei de Improbidade Administrativa”.

Dentre as alterações, existem mudanças fundamentais para a compreensão do presente estudo, quais sejam: (i) §4º do art. 1º com a positivação da aplicabilidade dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema da improbidade; (ii) art. 17, especialmente no que diz respeito ao §6º, com a definição de requisitos mínimos para o indeferimento da inicial acusatória e (iii) definição de ônus sucumbenciais no caso de indeferimento da ação de improbidade, na hipótese de comprovada má-fé, conforme estabelece o § 2º do art. 23-b. Desse modo, tendo como ponto de análise essas três inovações, o presente trabalho irá perquirir em que medida a reforma da Lei de Improbidade ostenta o potencial de afetar a aplicação do *in dubio pro societate* às ações judiciais de improbidade administrativa.

No contexto de aplicação da redação original da Lei de Improbidade Administrativa, o instituto vem ganhando espaço no momento processual da admissibilidade da inicial acusatória. Isso a despeito de a versão da Lei nº 8.249/92, anterior à reforma, no rito de recebimento da petição inicial ter a previsão de um duplo rito de admissibilidade suficiente para eliminar, ainda no início, ações sem justa causa. Justa causa essa advinda do devido processo legal, funcionando como a presença de indícios mínimos capazes de embasar a pretensão acusatória.

Entretanto, com o decorrer do tempo, os tribunais deixaram, na prática, de efetivamente analisar a justa causa das ações de improbidade, para aplicarem de forma

indiscriminada o instituto do *in dubio pro societate*, como uma verdadeira máxima capaz de substituir a dúvida quanto a presença de indícios mínimos em prol da sociedade – deixando a descoberto, dessa forma, garantias basilares como a presunção de inocência do acusado, o devido processo legal e o dever de motivação.

Na redação anterior da Lei, exigia-se do magistrado uma mera análise sobre a devida forma da petição inicial, se assim estivesse, dava-se espaço para a defesa do acusado (antigo §7º) – a defesa prévia – e, apenas depois da manifestação, o juiz poderia rejeitar a demanda se estivesse “convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita”<sup>1</sup> (antigo §8º). Na prática, observam-se pouquíssimas incidências de rejeição da peça vestibular da improbidade após a defesa prévia<sup>2</sup>.

A existência dessa antiga previsão legal com elevado grau de abstração chegava a gerar certo constrangimento dos juízes em inadmitir as iniciais acusatórias – levando-os a se pautar no *in dubio pro societate* para justificar a admissibilidade de ações infundadas – em face do propalado caráter anticorrupção da Lei de Improbidade Administrativa. Se por um lado a aplicação de regime diferenciado servia como filtro para ações sem base sólida e método para evitar prejuízos infundados ao acusado, por outro, a grande quantidade de ações de improbidade ajuizadas<sup>3</sup>, junto com a aplicação generalizada e acrítica do *in dubio pro societate*, constituíam fatores passíveis de fragilizar a necessária proteção dos acusados ante o poder punitivo estatal.

---

<sup>1</sup> BRASIL, Planalto. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: maio, 2022.

<sup>2</sup> O CNJ, na primeira edição da série “Justiça Pesquisa”, em conjunto com a Universidade de Itaúna, realizou pesquisa com foco na análise das causas, efeitos e consequências decorrentes da aplicação da LIA. Na oportunidade – sob análise das ações oriundas do STJ, TRF4, TJMT, TJR e TJSP, nos anos de 2010 a 2013 – constatou-se que nos tribunais que mais receberam petições iniciais de improbidade, apenas 18% das exordiais foram rejeitadas. Na mesma linha, os pesquisadores concluíram que o indeferimento das ações de improbidade não se mostra comum. (BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.).

<sup>3</sup> Segundo Rafael Araripe Carneiro, em 2019 haviam 4.037 processos no STJ com o tema de improbidade administrativa – sendo um dos dez maiores assuntos do acervo do Tribunal – além de mais de 4.800 acórdãos e 37 mil decisões monocráticas, com o mesmo assunto, no repositório de jurisprudência. Além do alto número de ações de improbidade, o autor salienta que a tramitação desses processos é consideravelmente lenta – por exemplo, apenas em 2017 o Tribunal conseguiu julgar as demandas de improbidade distribuídas ao longo do ano de 2016. (CARNEIRO, Rafael Araripe. **STJ em números: improbidade administrativa**. Jota, 2022. Disponível em: [https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#\\_ftn4](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#_ftn4). Acesso em: setembro, 2022).

Nesse sentido, a Lei nº 14.230/2021 trouxe verdadeira inovação ao rito de recebimento da inicial acusatória, vez que, com o novo texto dos incisos do § 6º do art. 17, definiu-se, de uma vez por todas, quais os requisitos mínimos para a petição inicial ser admitida. Ademais, a reforma deixou claro a obrigatoriedade de aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador à disciplina da Improbidade, bem como, a princípio, pareceu direcionar os órgãos acusadores para um cuidado maior no manejo da ação de improbidade, ao estabelecer a condenação em honorários sucumbenciais em caso da improcedência da ação, se comprovada a má-fé.

Portanto, o estudo servirá para averiguar o *in dubio pro societate* – a partir da função que cumpria e das consequências advindas da aplicação – sob o prisma da reforma operada pela Lei nº 14.230/2021.

## **CAPÍTULO 1. Direito Administrativo Sancionador**

Fruto de uma fusão, uma espécie de ponto de contato, entre o Direito Penal e o Direito Administrativo, o Direito Administrativo Sancionador está inserido em um grande ramo que é o Direito Público Punitivo. Trata-se, em verdade, de um ramo que, devido ao seu enquadramento na redoma do poder punitivo estatal, sofre influências de outros direitos ali inseridos – como, por exemplo, o Direito Penal.<sup>4</sup>

Cada autor aborda uma conceituação própria do que seria o Direito Administrativo Sancionador, entretanto, os posicionamentos costumam ter pontos em comum<sup>5</sup>. Nesse sentido, cabe mencionar a conceituação definida por Fábio Medina Osório:

Noutras palavras, o que se verifica é que a teoria da sanção culmina por englobar duas outras categorias, quais sejam, sanções penais e sanções administrativas, além de outras possíveis categorias menos relevantes ou impactantes no meio social. Daí a pertinência da sanção administrativa no universo do Direito Punitivo, por suas conexões e paralelos com a teoria da sanção penal, que lhe serve de referência. Esse Direito Punitivo, quando incidente no campo do Direito Administrativo, transforma-se em Direito Administrativo Sancionador.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Posição RB-2.1. *E-book*.

<sup>5</sup> Na oportunidade, foram analisados os conceitos das obras dos seguintes autores: Fábio Medina Osório, Jesús-Maria Silva Sánchez, Luís Eche e Rodrigo Valgas dos Santos.

<sup>6</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Posição RB-2.1. *E-book*.

E, ainda, a definição feita por Luís Eche que, embora critique, em seu artigo, a proximidade entre os ramos do poder punitivo estatal, fornece explicação similar àquela feita por Osório.

A ‘administrativização’ do Direito Penal verificada nos últimos anos — reflexo da hipertrofia do Direito Penal — tornou necessário que condutas socialmente relevantes, mas que não mereciam a tutela da ultima ratio, passassem a serem tratadas pelo Poder Judiciário em seara distinta da penal. Daí porque o Direito Administrativo Sancionador extrapolou os limites internos da Administração Pública passando a irradiar efeitos junto a processos judiciais que tenham por escopo a apuração de infrações cíveis-administrativas que reclamavam uma punição por parte do Estado por meio do Estado-juiz.

[...]

Assim sendo, pode-se conceituar o Direito Administrativo Sancionador como a ‘expressão do efetivo poder punitivo do Estado, no âmbito do Direito Administrativo, direcionada à responsabilização do servidor público em sentido amplo e/ou do particular, em órbita não penal, que tenha atentando contra o interesse coletivo, os princípios da administração pública e/ou a moralidade administrativa’.<sup>7</sup>

Portanto, pode-se concluir que o Direito Administrativo Sancionador é o ramo responsável pela aplicação das sanções contra os ilícitos cometidos no âmbito da Administração Pública, ou seja, é uma das esferas de punição pelos atos irregulares que atentam contra as normas legais e principiológicas da Administração.

Ocorre que as conexões entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal estão cada vez mais fortes – principalmente com a tutela penal no que diz respeito aos crimes cometidos no exercício de função administrativa<sup>8</sup> – de modo que é necessário que ambos os ramos conversem entre si e partam de pressupostos principiológicos não conflitantes<sup>9</sup>. Este fenômeno de aproximação é chamado de administrativização do Direito Penal e consiste, sucintamente, em uma expansão desse direito, que passa a gerir questões administrativas,

---

<sup>7</sup> ECHE, Luís. **Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal**. Conjur, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal#author>. Acesso em: setembro, 2022.

<sup>8</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Posição RB-3.1. *E-book*.

<sup>9</sup> ECHE, Luís. **Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal**. Conjur, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal#author>. Acesso em: setembro, 2022.

deixando de tutelar direitos individuais para proteger direitos coletivos (inerentes ao interesse público, princípio basilar do Direito Administrativo)<sup>10</sup>.

Os motivos que ensejam a proximidade de ambas as esferas do direito, com uma formação de uma grande esfera de poder punitivo, são inúmeras e variam nos estudos doutrinários<sup>11</sup>, todavia, o que de fato interessa para o presente trabalho é a necessária observância das garantias constitucionais na aplicação do poder punitivo estatal. Na mesma linha, Fábio Medina Osório aduz em sua obra que o diálogo institucional se torna cada vez mais necessário com a proximidade entre as instâncias punitivas, a diferença de tratamento da esfera penal para com a esfera administrativa sancionadora já não possui mais espaço com o crescimento da administrativização do Direito Penal<sup>12</sup>.

Logo, é preciso que o Estado atue de modo uno e coerente ao processar atos ilícitos e aplicar sanções<sup>13</sup>, em face da necessária uniformização entre os direitos inclusos na grande esfera punitiva, para que a punição do agente seja uniforme e siga os preceitos constitucionais.

A partir dessa necessária uniformização das garantias constitucionais aplicáveis na esfera punitiva, fruto da crescente proximidade entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal, surgem questionamentos primordiais para o presente trabalho:

- i) Quais seriam esses princípios/garantias constitucionais aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador (e, conseqüentemente à Lei de Improbidade Administrativa)?
- ii) Estariam esses princípios em conformidade com àqueles aplicados na *ultima ratio* (isto é, no Direito Penal)?

---

<sup>10</sup> SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. **La expansión del derecho penal**: Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales. 2ª ed. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L., 2006. P. 12.

<sup>11</sup> Em sua obra, Jesús-Maria Silva Sánchez (SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. **La expansión del derecho penal**: Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales. 2ª ed. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L., 2006.) lista algumas dessas causas, sendo as principais: os novos interesses das sociedades; os novos riscos; a institucionalização da segurança; a configuração de uma sociedade formada por sujeitos passivos; e o descrédito para com as instâncias governamentais e com os gestores. (Tradução livre, a partir do capítulo 2 da obra).

<sup>12</sup> OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Posição RB-4.3. *E-book*.

<sup>13</sup> OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Posição RB-4.3. *E-book*.

Afim de responder tais indagações, inicialmente, torna-se prudente analisar quais são os princípios constitucionais aplicáveis ao Direitos Administrativo Sancionador.

Segundo Robert Alexy<sup>14</sup>, “princípios são normas que ordenam que algo seja realizado”, são verdadeiros “mandamentos de otimização”, ou seja, normas que definem premissas gerais – de permissões e proibições – para nortear juízos concretos e que contam com certa elasticidade, devendo a aplicação ser pautada nas possibilidades fáticas e jurídicas. Por serem tidos como “razões para a norma”<sup>15</sup>, não podem ser ignorados no momento da aplicação de um texto legal.

No contexto amplo do Direito Administrativo Sancionador, partindo da leitura da obra de Gustavo Binbenbojm<sup>16</sup>, observa-se uma listagem de princípios constitucionais aplicáveis à essa esfera do Direito: (i) devido processo legal, (ii) contraditório, (iii) ampla defesa, (iv) legalidade, (v) tipicidade, (vi) culpabilidade do agente, (vii) pessoalidade da pena, (viii) individualização da sanção, (ix) razoabilidade, (x) proporcionalidade e (xi) retroatividade da lei mais benéfica. E complementa que o regime jurídico punitivo do Direito Administrativo se respalda na sistemática constitucional, assim como o Direito Penal, como forma de limitação, verdadeiro desdobramento do Estado democrático de Direito.

No que tange os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador aplicáveis à Lei de Improbidade Administrativa, o texto do §4º do art. 1º optou por não elencar um rol de princípios aplicáveis, todavia, a mera citação de incidência das garantias constitucionais é suficiente para compreender que todas as garantias relacionadas ao regime punitivo possuem espaço dentro da sistemática da LIA<sup>17</sup>.

Tendo em vista que a Constituição é o centro de todo o sistema jurídico, os ordenamentos devem ser analisados sob o prisma de seus princípios. Através da garantia do

---

<sup>14</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2a ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2015. P. 91.

<sup>15</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2a ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2015. P. 107.

<sup>16</sup> BINENBOJM, Gustavo. **O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal**: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, P. 498-491, 2014. P. 470.

<sup>17</sup> MARÇAL, Justen Filho. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Posição 25. *E-book*.

processo legal, com previsão constitucional no art. 5º, LIV, CF, extrai-se a obrigatoriedade de submissão do procedimento sancionador ao Estado de Direito, que abrange inúmeras outras cláusulas<sup>18</sup>, dentre elas a presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF) – e consequentemente o *in dubio pro reo* – definidor de limites para o poder punitivo do Estado<sup>19</sup>.

Dentro dos moldes dessa pesquisa, a presunção de inocência do réu compele à acusação o dever de demonstrar a presença dos elementos essenciais para a comprovação do ato ímprobo na petição inicial<sup>20</sup>, sob pena de indeferimento por parte do magistrado – através da leitura do novo §4º do art. 1º da LIA. Portanto, é no completo oposto ao princípio constitucional da presunção de inocência que se encontra princípio do *in dubio pro societate*, objeto do presente estudo.

## CAPÍTULO 2. *In Dubio Pro Societate*

Suscintamente, o *in dubio pro societate* é uma das várias expressões em latim presentes no vocabulário jurídico, sua tradução literal seria “na dúvida, a favor da sociedade” e nada mais é do que um preceito advindo do processo penal, bastante aplicado na decisão de pronúncia no Tribunal do Júri, em face da disposição legal do art. 413 do CPP<sup>21</sup>. Sem previsão constitucional e fruto da criação jurisprudencial dos Tribunais, o instituto visa ressaltar a soberania do júri, onde o juiz pronuncia o réu, ainda que existam consideráveis inconsistências nos indícios de autoria e materialidade, para que o júri decida se há, ou não, provas do crime<sup>22</sup>.

A grande questão que exsurge de tal princípio é sua aparente contradição com o princípio da presunção de inocência, previsto no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal, que basicamente impede o processamento de uma ação sem consistentes indícios de autoria e materialidade do ilícito. Há que se considerar que o simples fato de o indivíduo responder a um

---

<sup>18</sup> P. ex.: prazos razoáveis, formas adequadas, informação, publicidade e segurança jurídica.

<sup>19</sup> OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Posição RB-6.1. *E-book*.

<sup>20</sup> SOUSA, Ulisses César Martins de. **Inversão da presunção de inocência com base no in dubio pro societate**. Consulto Jurídico, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-13/inversao-presuncao-inocencia-base-in-dubio-pro-societate#author>. Acesso em: maio, 2022.

<sup>21</sup> GOMES, Claudio Matheus da Silva; BARROCA, Natália Gonçalves. **In dubio pro reo X In dubio pro societate: Ele ou Nós?**. Revista Raízes no Direito: Faculdade Evangélica Raízes, Anápolis, v. 8, n. 2, p. 35-51, ago./dez. 2019. P. 3.

<sup>22</sup> LOPES JR., Aury. **Direito processual penal e sua Conformidade Constitucional**. 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 1000.

processo da seara punitiva constitui ônus e constrangimento que demanda certa cautela por parte do Estado.

Como verdadeiro oposto à presunção de inocência do acusado, o *in dubio pro societate* privilegia a continuidade do processo mesmo existindo dúvida por parte do magistrado, em prol do benefício da sociedade<sup>23</sup>. Isto é, ignora-se um critério de solução para as hipóteses de incerteza judicial<sup>24</sup> em favor de um instituto construído jurisprudencialmente pelo Superior Tribunal de Justiça<sup>25</sup>, que se alastra pelos outros Tribunais sem qualquer discussão sobre a origem e/ou necessidade de sua aplicação.

Embora a admissibilidade de uma demanda dependa apenas da presença de indícios, esse princípio deve ser aplicado com cautela e razoabilidade, de forma a equilibrar o interesse da sociedade na apuração de ilícitos com as garantias dos cidadãos frente ao poder punitivo do Estado. Tal preocupação do legislador quando da reforma da Lei de Improbidade, calcou-se na admissão de ações temerárias, ao argumento do *in dubio pro societate*, desprovidas de mínimos indícios do cometimento de ilícitos – em outras palavras, ações desprovidas de justa causa.

Acerca do tema, Rafael Fecury Nogueira explica que o *in dubio pro societate* não possui espaço no atual sistema jurídico, por dois motivos:

Ao se delimitar a análise da legitimidade do *in dubio pro societate* no espaço atual do direito brasileiro não há como sustentá-la por duas razões básicas: a primeira se dá pela absoluta ausência de previsão legal desse brocardo e, ainda, pela ausência de qualquer princípio ou regra orientadora que lhe confira suporte político-jurídico de modo a ensejar a sua aplicação; a segunda razão se dá em face da existência expressa da presunção de inocência no ordenamento constitucional brasileiro, conferindo, por meio de seu aspecto probatório, todo o suporte político-jurídico do *in dubio pro reo* ao atribuir o ônus da prova à acusação, desonerando o réu dessa incumbência probatória.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> GOMES, Claudio Matheus da Silva; BARROCA, Natália Gonçalves. **In dubio pro reo X In dubio pro societate: Ele ou Nós?**. Revista Raízes no Direito: Faculdade Evangélica Raízes, Anápolis, v. 8, n. 2, p. 35-51, ago./dez. 2019. P. 3.

<sup>24</sup> LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. P. 165.

<sup>25</sup> A exemplo do acervo jurisprudencial do STJ sobre o tema, a tese no 5 da edição no 38 da Jurisprudência em Teses do STJ: “A presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n.º 8.429/92, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*”.

<sup>26</sup> NOGUEIRA, Rafael Fecury. **Pronúncia: valoração da prova e limites à motivação**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2012. P. 215.

No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a aplicação acrítica do *in dubio pro societate* deriva da característica intrínseca da Lei de Improbidade de combate aos atos ímprobos e pode servir para fundamentar a admissibilidade de ações temerárias. Rodrigo Valgas dos Santos vincula o uso do princípio ao direito administrativo do medo, onde os magistrados o utilizariam como uma justificativa para admitir ações apenas por receio de contrariar a onda de combate à improbidade<sup>27</sup>.

Igualmente, Fábio Medina Osório afirma que a admissibilidade de um processo sancionador não deve e nem precisa ser fundada no *in dubio pro societate*, a lógica já fornecida sobre a plausibilidade da acusação e a perspectiva de êxito da demanda – junto com a observância dos princípios constitucionais, principalmente, o devido processo legal – bastam para verificar a existência de condições para a continuidade da demanda<sup>28</sup>. No mesmo sentido, partir da premissa de que o administrador está sempre de má-fé e o interesse da sociedade deve prevalecer mesmo que existam apenas argumentos falaciosos, acomete a fragilização dos princípios constitucionais<sup>29</sup>.

Contudo, em completo oposto do entendimento doutrinário supracitado, está a jurisprudência dos Tribunais. Nesse sentido, em decorrência da comum aplicação do *in dubio pro societate* no momento de admissibilidade da inicial da ação de improbidade, o Superior Tribunal de Justiça elaborou a Tese nº 5 da edição nº 38 da Jurisprudência em Teses, com o seguinte teor: “A presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei nº 8.429/92, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*”<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Posição RB-2.4. *E-book*.

<sup>28</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Posição RB-6.2. *E-book*.

<sup>29</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Posição RB-3.2. *E-book*.

<sup>30</sup> BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **Jurisprudência em Teses: Tese nº 5, ed. nº 38**. Precedentes: AgRg no AREsp 604949/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 21/05/2015; AgRg no REsp 1466157/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2015, DJe 26/06/2015; REsp 1504744/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/04/2015, DJe 24/04/2015; AgRg nos EDcl no AREsp 605092/RJ, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/03/2015, DJe 06/04/2015; AgRg no AREsp 612342/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/03/2015, DJe 11/03/2015; AgRg no AREsp 444847/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/02/2015, DJe 20/02/2015; AgRg no REsp 1455330/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2014, DJe 04/02/2015;

Acompanhando o entendimento da tese jurisprudencial do STJ, há autores que defendem a aplicação do instituto sob o argumento geral de que na fase preliminar de admissibilidade da demanda, o juiz atua com cognição sumária, não devendo se aprofundar no mérito, sendo cabível a invocação do *in dubio pro societate* mediante consistentes indícios de dúvida do cometimento de ato de improbidade, prevalecendo a supremacia do interesse público. Entendem desse modo: Fernando da Fonseca Gajardoni, Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz Junior e Rogerio Favreto<sup>31</sup>, assim como Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>32</sup>.

Aqueles que defendem a aplicação do *in dubio pro societate* na sistemática da improbidade administrativa, aduzem a respeito da impossibilidade de se fazer um paralelo à presunção de inocência do Direito Penal e daquela que deveria ser aplicável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Isso porque, enquanto o primeiro nasce como limite ao Poder punitivo do Estado, garantidor de direitos individuais, o segundo se relaciona com o interesse coletivo e a supremacia deste sobre os interesses particulares dos indivíduos.

É nesse panorama de discordância entre parte considerável da doutrina e jurisprudência que se insere o questionamento do presente trabalho. Entretanto, para compreender os pontos que permeiam a discussão, importante analisar o contexto em que se insere a edição pelo Congresso Nacional da Lei de Improbidade Administrativa.

### **CAPÍTULO 3. Lei de Improbidade Administrativa: origem e reforma**

Concebida em um contexto de revolta popular, em plena efervescência do *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello e do escândalo que ficou conhecido como “Anões do Orçamento”, a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) veio a

---

REsp 1259350/MS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/10/2013, DJe 29/08/2014; AgRg no AREsp 318511/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 17/09/2013; AgRg no AREsp 268450/ ES, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2013, DJe 25/03/2013; AREsp 531550/SP (decisão monocrática), Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, julgado em 05/03/2015, DJe 05/03/2015. (VIDE INFORMATIVOS DE JURISPRUDÊNCIA N. 547). Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/JuriTeses/article/view/11268/11397>. Acesso em: maio, 2022.

<sup>31</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de improbidade administrativa**: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 3a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Posição RL-1.9. *E-book*

<sup>32</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. P. 291-292.

regulamentar o comando constitucional do §4º do art. 37 da Constituição Federal, que assim determina:

Art. 37, §4, CF. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em meio à onda de combate à corrupção, conforme menciona a exposição de motivos do Projeto de Lei nº 1.466/91 que desencadeou na Lei nº 8.429/92, o intuito da legislação é, desde sua concepção, combater a prática desenfreada de atos corruptivos que atuam contra a administração pública e/ou dilapidam o patrimônio público<sup>33</sup>.

A definição de ato ímprobo possui relação com o dever funcional de honestidade e com a violação de deveres diretamente ligados à probidade. Em sua obra, Fábio Medina Osório<sup>34</sup> define, de modo geral, a improbidade como um ato contrário às normas e princípios da Administração Pública. Contudo, saliente-se, o diagnóstico de um ato ímprobo depende de uma análise detalhada das nuances do caso concreto e de etapas ponderativas sobre as intenções do agente<sup>35</sup>, o que será realizado no bojo da ação de improbidade.

Assim, a Lei de Improbidade Administrativa surgiu como verdadeiro controle à probidade administrativa, preventivamente – através do desestímulo – e repressivamente – com a aplicação de sanções<sup>36</sup>. Nas palavras de Fábio Medina Osório:

É uma Lei Geral, de caráter nacional, [...] alcança todos os agentes do setor público e todas as instituições públicas brasileiras [...]. A LGIA [Lei Geral de Improbidade Administrativa] regula as penas aplicáveis aos agentes públicos nos casos de má gestão pública com enriquecimento ilícito, lesão material ao erário ou lesão formal às normas da Administração Pública, no exercício do mandato, cargo, emprego ou ofício na Administração Pública direta, indireta ou institucional e dispõe outras providências.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> BRASIL, **Exposição de Motivos nº0388, de 14 de agosto de 1991**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaoodemotivos-149644-pl.html>. Acesso em: junho, 2022.

<sup>34</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *E-book*.

<sup>35</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Posição RB-4.6. *E-book*.

<sup>36</sup> COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: de acordo com a lei n. 14.230/2021**. São Paulo: Almedina, 2022. Não paginado.

<sup>37</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Posição RB-5.3. *E-book*.

Não remanescem dúvidas do importante papel da Lei nº 8.429/92 ao combate à improbidade na Administração Pública. Entretanto, problemas surgiram de sua aplicação, dos quais se pode exemplificar um gradativo endurecimento da norma, possibilitado, dentre outras causas, pela tipificação aberta de atos ofensivos aos princípios administrativos, condutas culposas compondo as sanções e a admissão pelos tribunais do dolo genérico. Bastava tão somente a ocorrência voluntária em uma conduta vedada para que o agente público respondesse por improbidade administrativa, ainda que inexistisse má-fé.

A Lei de Improbidade Administrativa já nasceu com características que ressaltavam sua severidade, porém, os entendimentos jurisprudenciais tornaram-na ainda mais dura com o passar dos anos. Nesse particular, cabe ressaltar que a LIA previu a “pena de morte” temporária dos Direitos Políticos, a perda da função pública – que pode comprometer inclusive a capacidade alimentar do agente e a proibição de contratar com o poder público – bem como pesadíssimas multas, das quais poderiam decorrer o bloqueio cautelar de bens. Embora se entenda o Direito Penal como *ultima ratio* do poder punitivo, nem sempre isso corresponde à realidade do efeito aflitivo de tais penas.

Em decorrência da jurisprudência com decisões voltadas unicamente para o alegado “benefício da sociedade”, a tipificação aberta da Lei, bem como entendimentos jurisprudenciais, alcançou casos onde meras irregularidades administrativas eram tidas como ato ímprobo, assim como passou a permitir certa expansão do alcance das duras sanções. Como exemplificação da rigidez presente na Lei nº 8.249/92, a jurisprudência do STJ permitia que a sanção de indisponibilidade de bens recaísse sobre os bens de família<sup>38</sup>, com a redação anterior em conjunto com o entendimento jurisprudencial fixado, inexistiam quaisquer vedações quanto à decretação da medida<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.670.672 - RJ (2017/0106771-5) EMENTA PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECRETO DE INDISPONIBILIDADE. BEM DE FAMÍLIA. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é assente em admitir a decretação de indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade Administrativa sobre bem de família. Precedentes: AgInt no REsp 1633282/SC, Segunda Turma, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe 26/06/2017; AgRg no REsp 1483040/SC, Primeira Turma, Minha Relatoria, DJe 21/09/2015; REsp 1461882/PA, Primeira Turma, Rel. Ministro Sérgio Kukina, DJe 12/03/2015. 2. Agravo interno não provido.

<sup>39</sup> Atualmente, com a alteração advinda da Lei nº 14.230/2021, o § 14 do artigo 16 somente admite a decretação da indisponibilidade do bem de família na única hipótese de o imóvel ser fruto de algum ilícito patrimonial.

Vários questionamentos vinham surgindo ao longo da vigência e aplicação da LIA, mas em 2014, com mais de vinte anos de vigência da Lei, a partir das investigações da Operação Lava Jato, intensificaram-se as discussões a respeito dos limites de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, posto que, se por um lado a percepção de impunidade do gestor público ímprobo reduzia – em razão do endurecimento da aplicação da norma – do outro, a paralisia administrativa aumentava<sup>40</sup>. O agente público zeloso passa a evitar decisões, com receio de ser mal interpretadas pelos órgãos de controle, os projetos são paralisados e o “apagão das canetas” se alastra pela Administração Pública.

Em face do crescente rigor punitivo estatal, surge o “Direito Administrativo do Medo”, sendo uma de suas consequências a “possibilidade” praticamente certa de que o indivíduo que assume função responder a uma ou várias ações de improbidade. Deixa de ser uma questão de “se” isto ocorrerá para “quando” ocorrerá<sup>41</sup>. Nesse sentido, Caroline Maria Vieira Lacerda leciona:

O medo se tornou aliado daqueles que exercem funções públicas, mormente dos que agem de boa-fé, e hoje é possível perceber uma paralisação de diversos serviços essenciais à população, por receio de responsabilizações infundadas e decisionismos dos órgãos julgadores. Mas há uma nítida contradição entre atuar de modo urgente e eficiente e sujeitar os agentes à responsabilização por falhas mínimas.<sup>42</sup>

É nesse caráter de combate aos atos ímprobos contra o Estado, intrínseco à própria constituição da LIA, que talvez se encontre a fundamentação para o uso indiscriminado do princípio do *in dubio pro societate*. Pois, é possível que o mencionado princípio seja utilizado como justificante de admissibilidade da ação em prol da sociedade tão somente por medo/receio, por parte do magistrado, de ir contra a onda de combate aos atos ímprobos que motivaram a criação da lei<sup>43</sup> – questão essa que será abordada no próximo capítulo.

---

<sup>40</sup> ENEI, José Virgílio Lopes. **A reformulação da lei de improbidade administrativa**. Machado Meyer Advogados, 2022. Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/financiamento-de-projetos-e-infraestrutura-ij/a-reformulacao-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: junho, 2022.

<sup>41</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Posição RB-3.2. *E-book*.

<sup>42</sup> LACERDA, Caroline Maria Vieira. **Os impactos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nas ações de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. P.15.

<sup>43</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Posição RB-3.2. *E-book*.

Consequentemente, como reação ao exercício temeroso da função pública em face dos alegados excessos do Estado, em outubro do ano de 2021 foi publicada a Lei nº 14.230, com mudanças substanciais, passou a ser reconhecida como uma “nova” Lei de Improbidade (apenas os artigos 15 e 19 permaneceram incólumes, o demais foram alterados ou revogados<sup>44</sup>).

A dita reforma é fruto de um contexto de evolução na busca de equilíbrio entre combater os atos ímprobos dentro da Administração Pública, dissuadindo o comportamento desonesto e, ao mesmo tempo, não punir o agente público bem-intencionado, evitando o direito administrativo do medo e as demais consequências nefastas do controle disfuncional.

Nessa linha de evolução legislativa, dentre as alterações promovidas pela Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, são primordiais para o debate do instituto do *in dubio pro societate* os seguintes assuntos, que serão abordados nos tópicos a seguir: (i) previsão expressa da aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador dentro do procedimento da improbidade administrativa; (ii) exigência de demonstração de *periculum in mora*, para a concessão de indisponibilidade de bens; (iii) fim de qualquer tipo de prejuízo presumido ao erário; (iv) alteração no rito de recebimento da petição inicial, com fixação de requisitos mínimos para a admissibilidade da exordial; e (v) previsão de honorários de sucumbência, para evitar ações temerárias.

### 3.1. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador aplicáveis à Lei de Improbidade Administrativa

LEI Nº 8.429/1992	LEI Nº 14.230/2021
Sem correspondente.	Art. 1º, §4º. Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

A expressa inserção de um dispositivo legal prevendo a obrigatoriedade de observância dos princípios do Direito Administrativo Sancionador no sistema da Lei de

---

<sup>44</sup> CARDOSO, Flávia; RODRIGUES, Karina Nunes; ZUPELLI, Lucca. **O que representam as mudanças da nova lei de improbidade administrativa.** Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/362647/o-que-representam-as-mudancas-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: junho, 2022.

Improbidade Administrativa, sintetiza as alterações promovidas pela reforma e desempenha uma função orientadora de aplicação dos demais artigos. Ao lado da característica sancionatória da Lei, a previsão de garantias constitucionais individuais concretiza o entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>45</sup> a respeito da independência mitigada entre as esferas administrativa e penal<sup>46</sup>, que prevê a aplicação dos princípios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador – e, conseqüentemente, à LIA.

Com o novo §4º do art. 1º da LIA, não restam dúvidas sobre a aplicação de alguns princípios basilares característicos do Direito Administrativo Sancionador – devidamente abordado em capítulo próprio<sup>47</sup> – como devido processo legal, contraditório, ampla defesa, legalidade, tipicidade, presunção de inocência, razoabilidade e proporcionalidade<sup>48</sup>.

De modo geral, esse novo parágrafo restringe a interpretação judicial dos artigos abertos que estão espalhados no corpo da Lei, além de reconhecer a gravidade das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa e a necessidade de proteger o acusado<sup>49</sup> – proteção essa que mitiga a aplicação da supremacia do interesse público como única justificadora de processamentos e condenações. Logo, se um dos postulados que fundamentam o DAS é o princípio constitucional da presunção de inocência do réu, mitiga-se a prevalência absoluta na sistemática da LIA de um princípio permissor de decisões em favor da sociedade durante o processamento da ação.

No que toca à supremacia do interesse público sobre o particular, que fundamenta o *in dubio pro societate*, há que se ter em consideração que a utilização da Lei de modo temerário não se relaciona de nenhum modo com o interesse público.

---

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl nº 41.557/SP**. Relator ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, Data do Julgamento: 14/12/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441745/false>. Acesso em: outubro, 2022.

<sup>46</sup> OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Posição RB-4.3. *E-book*.

<sup>47</sup> Qual seja: Capítulo 1. Direito Administrativo Sancionador.

<sup>48</sup> BINENBOJM. Gustavo. **O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal**: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, P. 498-491, 2014. P. 470.

<sup>49</sup> MATHEUS, Marcela. **As alterações promovidas na sistemática da improbidade administrativa pela Lei n. 14.230/2021**. Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2022. P. 46.

Segundo Rafael Araripe Carneiro<sup>50</sup>, a discricionariedade presente na Lei de Improbidade Administrativa dificulta sua própria aplicação e a falta de parâmetros acaba ocasionando penalidades graves para situações pouco lesivas – assim como penalidades baixas para casos graves. Na mesma linha, o autor também critica a ausência de informações sobre como se deve proceder em certos momentos processuais, como, por exemplo, no recebimento das exordiais.

Em outras palavras, se as inúmeras dúvidas quanto à interpretação da LIA acabam ocasionando uma aplicação temerária da norma, uma “simples” inserção explícita de princípios já basta para amenizar alguns pontos com excessos de discricionariedade. Desse modo, ainda que o legislador não tenha acrescido um rol de princípios aplicáveis, a mera menção aos princípios do Direito Administrativo Sancionador já configura fator passível de gerar a aplicação de garantias aos direitos individuais do acusado, como o devido processo legal e a presunção de inocência e, ainda, afastar a aplicação demasiada do *in dubio pro societate*.

### 3.2. Fim do prejuízo presumido ao erário

LEI N° 8.429/1992	LEI N° 14.230/2021
Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]	Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...]

Através do acréscimo da expressão “efetiva e comprovadamente”, a Lei nº 14.230/2021 realizou grande mudança, que se contrapõe diretamente ao entendimento jurisprudencial firmado sobre a matéria. O intuito do *caput* do art. 10 é proteger o patrimônio do Estado, todavia, com a alteração promovida pela Reforma, afasta-se a possibilidade de

---

<sup>50</sup> CARNEIRO, Rafael Araripe. **STJ em números: improbidade administrativa**. Jota, 2022. Disponível em: [https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#\\_ftn4](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#_ftn4). Acesso em: setembro, 2022.

presunção da lesividade (dano *in re ipsa*) antes adotado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>51</sup>, posto que agora a Lei de Improbidade Administrativa exige que o dano seja efetivo e comprovado<sup>52</sup>.

Não raras vezes, a máxima do *in dubio pro societate* era utilizada como álibi justificativo para a presunção do dano e, conseqüentemente, para a autorização da indisponibilidade de bens do acusado. Observe que o indivíduo teria seus bens cautelarmente indisponibilizados ainda que não houvessem comprovações do dano ao erário e, ainda, por um prazo que poderia durar anos<sup>53</sup>, visto que as ações de improbidade possuem um trâmite consideravelmente lento – dado esse já analisado a partir dos estudos de Rafael Araripe Carneiro e Rodrigo Valgas dos Santos.

Na mesma linha, em 2018, nos autos da Operação Lava Jato, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região deu provimento ao recurso do Ministério Público Federal que pleiteava ressarcimento ao erário em ação de improbidade administrativa, note que o argumento utilizado pela Relatora Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha vai de encontro à prevalência do interesse público, ainda que inexista base probatória para tanto:

---

<sup>51</sup> Exemplos:

Ex. 1) Tema Repetitivo nº 701, STJ. É possível a decretação da 'indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro'. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 701, STJ**. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-repetitivos-2018\\_1\\_capDireitoAdministrativo.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-repetitivos-2018_1_capDireitoAdministrativo.pdf). Acesso em: outubro, 2022.)

Ex. 2) Informativo nº 549, STJ. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREJUÍZO AO ERÁRIO IN RE IPSA NA HIPÓTESE DO ART. 10, VIII, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. É cabível a aplicação da pena de ressarcimento ao erário nos casos de ato de improbidade administrativa consistente na dispensa ilegal de procedimento licitatório (art. 10, VIII, da Lei 8.429/1992) mediante fracionamento indevido do objeto licitado. De fato, conforme entendimento jurisprudencial do STJ, a existência de prejuízo ao erário é condição para determinar o ressarcimento ao erário, nos moldes do art. 21, I, da Lei 8.429/1992 (REsp 1.214.605-SP, Segunda Turma, DJe 13/6/2013; e REsp 1.038.777-SP, Primeira Turma, DJe 16/3/2011). No caso, não há como concluir pela inexistência do dano, pois o prejuízo ao erário é inerente (*in re ipsa*) à conduta ímproba, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, por condutas de administradores. Precedentes citados: REsp 1.280.321-MG, Segunda Turma, DJe 9/3/2012; e REsp 817.921-SP, Segunda 38 Turma, DJe 6/12/2012. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 549, STJ**. REsp 1.376.524-RJ, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 2/9/2014, DJe, 9/9/2014. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=RESP+1.376.524-RJ&livre=@docn&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>. Acesso em: outubro, 2022.)

<sup>52</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de improbidade administrativa**: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 3a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Posição RL-1.4. *E-book*.

<sup>53</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Posição RB-3.2. *E-book*.

A existência de fortes indícios da prática de atos ímprobos pelas agravadas enseja a aplicação do princípio do *in dubio pro societate* e da máxima de que a fraude à licitação e, por consequência, à contratação pelo Poder Público dá ensejo ao denominado dano *in re ipsa* (dano moral presumido).<sup>54</sup>

A partir da Lei nº 14.230/2021, o antigo entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre a presunção do dano *in re ipsa*, adotado por inúmeros Tribunais ao redor do país, é afastado, passando o *periculum in mora* a ser um elemento indispensável para a decretação da indisponibilidade de bens<sup>55</sup>. Desse modo, mitiga-se a utilização do instituto do *in dubio pro societate* nessa fase processual, sendo incabível a alegação da supremacia do interesse público em hipóteses sem arcabouço probatório suficiente a respeito da existência de dano ao patrimônio público.

### 3.3. Requisitos para a admissibilidade da exordial

LEI Nº 8.429/1992	LEI Nº 14.230/2021
Art. 17, §6º. A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001).	Art. 17, §6º. A petição inicial observará o seguinte: I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação

<sup>54</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AI 5009258-04.2017.4.04.0000/TRF**. TRF4, 4ª Turma, Rel. Des. Vivian Josete Pantaleão Caminha. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50092580420174040000&chkMostrarBaixados=1&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50092580420174040000&chkMostrarBaixados=1&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=). Acesso em outubro, 2022.

<sup>55</sup> SOUZA, Caio Augusto Nazário; SANTANA, Flávia Smolka; MADALENA, Luis Henrique Braga. **Jurisprudência do STJ e a reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Conjur: 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-29/opinioao-jurisprudencia-stj-lia>. Acesso em: outubro, 2022.

	<p>vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).</p> <p>§6º-A. O Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 310 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).</p> <p>§6º-B. A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do §6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.</p>
--	---

A nova redação do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa cumpre a importante função de fixar regras para a admissibilidade da exordial acusatória e, ainda, exclui a defesa prévia do acusado<sup>56</sup>. A definição de requisitos mínimos na petição inicial, afasta a discricionariedade antes presente no corpo do §6º e coloca como hipótese de rejeição da exordial o não cumprimento da individualização da conduta com apontamento de elementos probatórios mínimos (art. 17, §6º, inciso I) e indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo (art. 17, §6º, inciso II).

---

<sup>56</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Nota Técnica nº 01/2021 – 5ª CCR**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada, PGR-00390794/2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em: outubro, 2022.

Além dessa hipótese de rejeição, como o *caput* do art. 17<sup>57</sup> define o procedimento comum do Código de Processo Civil como o rito aplicável à LIA – salvo naquilo que a Lei excetuar – também cabe ao magistrado inadmitir a ação quando presente alguma das hipóteses de rejeição do art. 330 do CPC<sup>58</sup>.

Anteriormente, cabia ao magistrado tão somente analisar se a inicial estava em “devida forma” (antigo §7º do art. 17) – mas qual “devida forma” seria essa? a realidade é que na redação antiga não havia tal informação e, por isso, as demandas iam, por muitas vezes, seguindo o processamento mesmo que os indícios de autoria e materialidade não fossem suficientes, isto é, sem sequer descrever genericamente os fatos e as imputações. Por vezes, a conduta do acusado sequer era individualizada, já que a individualização não era obrigatória, podendo o indivíduo responder por diversos ilícitos através de uma só conduta, verdadeiro *bis in idem*.<sup>59</sup>

Após a análise da devida forma, o acusado era citado para apresentar manifestação de defesa – antigo procedimento da defesa prévia, agora extinto pela reforma – e, somente depois, cabia uma análise a respeito da existência, ou não, de ato de improbidade, podendo a ação ser rejeitada em caso negativo (antigo §8º do art. 17). A rejeição poderia ocorrer em três hipóteses: (i) inexistência do ato ímprobo; (ii) improcedência da ação; ou (iii) via inadequada.

Ocorre que, por inexistirem requisitos mínimos para a admissibilidade, eventuais rejeições não contavam com bases sólidas, nesse contexto, em conjunto com o caráter de luta contra à corrupção da Lei de Improbidade Administrativa, surge um cenário onde os magistrados sujeitavam-se a certa “pressão”, midiática e social, para dar continuidade à ação de improbidade, nascendo os processos temerários. Ainda que queiram colocar fim na ação, há

---

<sup>57</sup> Art. 17, *caput*, LIA. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

<sup>58</sup> Art. 330, CPC. A petição inicial será indeferida quando: I - for inepta; II - a parte for manifestamente ilegítima; III - o autor carecer de interesse processual; IV - não atendidas as prescrições dos arts. 106 e 321.

<sup>59</sup> MATHEUS, Marcela. **As alterações promovidas na sistemática da improbidade administrativa pela Lei n. 14.230/2021**. Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2022. P. 48.

o medo de contrariar a busca por penalização do ato ímprobo, sendo mais cômodo e menos desconfortável apenas admitir a exordial fundamentando no *in dubio pro societate*<sup>60</sup>.

O objetivo da defesa prévia do acusado era impedir o processamento de ações temerárias, posto que obrigava o magistrado a analisar a inicial e evitar acusações contra agentes públicos inocentes<sup>61</sup>, todavia, na ação de improbidade o instituto não logrou a concretizar seu intento. Conforme Rodrigo Valgas dos Santos<sup>62</sup>, os problemas interpretativos e estruturais da LIA, antes da Reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com seus textos abertos e uma jurisprudência que possibilita a condenação baseada na supremacia do interesse público (*in dubio pro societate*) reflete a facilidade da condenação por um ato ímprobo e acarreta em um alarmante número de ações de improbidade administrativa<sup>63</sup>.

Durante o processamento da ação com base na LIA, proliferou-se a aplicação da teoria da “cegueira delibera”, da teoria do dano *in re ipsa* – melhor tratado no tópico 3.2 – e do instituto do *in dubio pro societate*, que foram progressivamente alargados pela jurisprudência, resultando em casos com profundas distorções processuais e incorreta aplicação da Lei nº 8.429/1992<sup>64</sup>. A exemplo da aplicação temerária da Lei, Valgas dos Santos lista os seguintes casos concretos: prefeito dançarino da cidade de Capela do Alto Alegre, que, durante uma festa junina, subiu no palco e dançou com uma cantora; fotos oficiais do prefeito em órgãos do

---

<sup>60</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Posição RB-3.2. *E-book*.

<sup>61</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. P. 257 apud MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Justa causa e in dubio pro societate nas ações de improbidade**. Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2020-mai-01/improbidade-debate-justa-causa-in-dubio-pro-societate-acoes-improbidade#\\_ftnrefl](https://www.conjur.com.br/2020-mai-01/improbidade-debate-justa-causa-in-dubio-pro-societate-acoes-improbidade#_ftnrefl). Acesso em: outubro, 2022.

<sup>62</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Posição RB-3.6. *E-book*.

<sup>63</sup> Segundo Rodrigo Valgas dos Santos, de acordo com os dados da Meta 18 do Conselho Nacional de Justiça, no ano do estudo existiam cerca de 43.773 ações de improbidade nos tribunais brasileiros, contabilizando tão somente aqueles que foram distribuídos até o dia 31 de dezembro de 2011. Deste número analisado, até 2012 apenas 20.507 haviam sido julgados, restando ainda 23.266 processos pendentes. Em Santa Catarina, local escolhido pelo doutrinador para analisar os dados mais a fundo, foram propostas 857 ações de improbidade no período de 2018 à 2021, chegando em uma média de 3 ações por cada Município do Estado, ou seja, em um mandato de 4 anos, um prefeito chega a ser réu em 3 ações de improbidade. (SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Posição RB-3.6. *E-book*.)

<sup>64</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Posição RB-3.7. *E-book*.

Município, onde o MP considerou os quadros como um gasto inútil; e improbidade por uso de 14 folhas de papel timbrado<sup>65</sup>.

Todavia, com a reformada redação do art. 17, observa-se um direcionamento do legislativo, no sentido de sanear o excesso de discricionariedade judicial antes presente no texto da Lei, com previsão de requisitos concretos que permitem a rejeição da exordial, afim de evitar o prosseguimento de ações disfuncionais e temerárias, como as exemplificadas no parágrafo anterior, que, embora resultem em uma absolvição ao fim do processo, já bastam para macular a reputação do agente público acusado, além dos demais desgastes inerentes a uma ação judicial.

#### 3.4. Previsão de honorários de sucumbência

LEI Nº 8.429/1992	LEI Nº 14.230/2021
Sem correspondente.	Art. 23-B, §2º. Haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé

Com a aparente finalidade de evitar ações temerárias e consequentemente mitigar a proposição de ações baseadas apenas no interesse público (*in dubio pro societate*), assim como as demais mudanças anteriormente analisadas, o §2º do art. 23-B inova ao inserir na Lei a condenação em honorários sucumbenciais frente à comprovação da má-fé pelo acusador. Seguindo o entendimento jurisprudencial do STJ anterior à Reforma, a Lei nº 14.230/2021 passa a prever expressamente o que os Tribunais já vinham aplicando desde a pacificação do entendimento no REsp 577.804/RS:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS OU CUSTAS. NÃO CABIMENTO, SALVO NA OCORRÊNCIA DE MÁ-FÉ. [...] 2. Em nosso sistema normativo, incluída a Constituição, está consagrado o princípio de que, em ações que visam a tutelar os interesses sociais dos cidadãos, os demandantes, salvo em caso de comprovada má-fé, não ficam sujeitos a ônus sucumbenciais. Espelham esse princípio, entre outros dispositivos, o art. 5º, incisos LXXIII e LXXVII da Constituição e o art. 18 da Lei 7.347/85. Assim, ainda que não haja regra

<sup>65</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Posições RB-3.7, 3.8 e 3.12. *E-book*.

específica a respeito, justifica-se, em nome do referido princípio, que também em relação à ação de improbidade o Ministério Público fique dispensado de ônus sucumbenciais, a não ser quando comprovada a abusividade de sua atuação. 3. Recurso especial provido.<sup>66</sup>

Anterior à Reforma, aplicava-se à Lei de Improbidade Administrativa o disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/1985 (disciplina a ação civil pública)<sup>67</sup>, por entender que ambas compõem o microsistema de combate à corrupção e, por isso, devem manter um sistema uníssono afim de garantir a efetividade do mesmo, visto que a Lei de Improbidade não pode ser isoladamente considerada<sup>68</sup>.

Com uma previsão expressa da aplicabilidade desse entendimento, a Lei nº 14.230/2021 reitera sua destinação de tutelar o interesse público, mas, ao mesmo tempo, impede que acusações infundadas dotadas de má-fé possam subsistir no ordenamento. Por isso, segue consagrado o art. 5º, LXXIII e LXXVII, CF sobre a isenção de custas em ações que tutelam interesses públicos, porém, também protege o acusado ao obrigar o pagamento quando comprovada a má-fé.<sup>69</sup>

Ao vedar a antecipação de taxas, custas, indenizações, honorários, depósitos, emolumentos e quaisquer tipos de despesas gastas na ação de improbidade, tudo que tange o custeio do processo deve ser analisado apenas ao final da ação<sup>70</sup>. Portanto, trata-se de mais uma previsão que mitiga a aplicação do *in dubio pro societate*, considerando-se que inexistente qualquer motivação ou interesse social de manter uma ação infundada que, ao final, pode gerar

---

<sup>66</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 577.804/RS**. Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28.11.2006, DJ 14.12.2006. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1600758&tipo=0&nreg=201300057921&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20170801&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: outubro, 2022.

<sup>67</sup> Art. 18, Lei nº 7.347/1985. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

<sup>68</sup> REGINA, Acácia. **Os honorários na ação de improbidade e o microsistema de combate à corrupção**. TJDFT, 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2022/os-honorarios-na-acao-de-improbidade-e-o-microsistema-de-combate-a-corrupcao-1>. Acesso em: outubro, 2022.

<sup>69</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de improbidade administrativa**: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 3a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Posição RL-1.11. *E-book*.

<sup>70</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de improbidade administrativa**: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 3a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Posição RL-1.11. *E-book*.

no pagamento de custas caso comprovada a má-fé, com potencial de gerar gastos indevidos ao Estado.

#### **CAPÍTULO 4. As consequências da reforma da Lei de Improbidade Administrativa no instituto do *In Dubio Pro Societate***

Conforme abordado ao longo de todo o trabalho, as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa evidenciam verdadeira mudança na dinâmica de processamento das ações de improbidade, a reforma sanou omissões/lacunas<sup>71</sup> e conteve excessos<sup>72</sup> antes contidos na Lei.

Nesse sentido, o rito de recebimento da petição inicial sofreu consideráveis mudanças, especialmente no que tange à fixação de requisitos mínimos para a elaboração da exordial e sua consequente admissibilidade, assim como a nova previsão de honorários de sucumbência, a exigência do *periculum in mora* para decretação da indisponibilidade de bens e o fim da presunção de dano ao erário, tudo isso diretamente ligado à nova previsão legislativa de aplicação dos princípios constitucionais do DAS à LIA.

Diante disso, cumpre analisar se ainda subsiste a possibilidade do uso do princípio do *in dubio pro societate* após a reforma, isto é, se o instituto foi – ou não – mitigado. Frente às indagações, faz-se possível construir as seguintes hipóteses paralelas:

- i) Na fase de admissibilidade o juiz atua com cognição sumária e, a partir da impossibilidade de adentrar no mérito, deve invocar o *in dubio pro societate* diante de quaisquer indícios de dúvida. Sendo assim, a fixação de requisitos para a petição inicial em nada altera a dinâmica. Quanto aos demais momentos processuais, deve o magistrado observar o princípio basilar da supremacia do interesse público, dando seguimento aos procedimentos ainda que o dano seja presumido ou haja dúvida quanto aos fatos;
- ii) O instituto do *in dubio pro societate* deve ser aplicado em consonância com o princípio da presunção da inocência, de forma que a utilização de um princípio não importe na aniquilação do outro. É justamente esta sistemática de

---

<sup>71</sup> P. ex.: rol taxativo (art. 11, LIA) para as condutas ímprobas que atentam aos princípios.

<sup>72</sup> P. ex.: exigência de dolo, retirou-se a modalidade de improbidade por culpa.

ponderação de princípios a prevalente a doutrina jurídico-constitucional, que informa também a aplicação dos institutos de direito público. Nesse toar, a partir da reforma da Lei de Improbidade Administrativa, há uma mitigação do princípio, de modo que, diante de quaisquer inconsistências nos indícios de dúvida, deve-se continuar averiguando os fatos antes de dar prosseguimento à ação.

Através de todas as análises doutrinárias e jurisprudenciais realizadas, observa-se que o uso indiscriminado da Lei, ocasionando ações infundadas e usos indiscrimináveis do *in dubio pro societate*, não necessariamente atendem ao interesse público. Se, por um lado, a aplicação do instituto supracitado visa proteger o interesse coletivo, por outro, a própria sociedade passa a ser prejudicada com o uso temerário e desarrazoado da Lei – resultando em grandes quantidades de ações de improbidade propostas no Judiciário e, ainda, na lentidão do processamento dessas ações, além do afastamento de pessoas qualificadas dos cargos de gestão<sup>73</sup>.

Em face da inviabilidade de aplicação indiscriminada do instituto, o próprio Superior Tribunal de Justiça, antes mesmo da entrada em vigor da Lei 14.230 de outubro de 2021, reconheceu a insuficiência do instituto em face dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública. No teor do informativo nº 711, STJ<sup>74</sup>, julgado em setembro de 2021, o Tribunal reconheceu a importância de evitar ações temerárias, perseguições políticas e descrédito social quanto aos atos administrativos, sendo cabível ao magistrado justificar as decisões proferidas no âmbito da ação de improbidade, não bastando mera invocação do *in dubio pro societate*<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> CARNEIRO, Rafael Araripe. **STJ em números: improbidade administrativa**. Jota: 2022. Disponível em: [https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#\\_ftn4](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#_ftn4). Acesso em: outubro, 2022.

<sup>74</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Informativo 711, STJ**. REsp 1.570.000-RN, Rel. Min. Sérgio Kukina, Rel. Acd. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, por maioria, julgado em 28/09/2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>. Acesso em: novembro, 2022.

<sup>75</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Informativo 711, STJ**. REsp 1.570.000-RN, Rel. Min. Sérgio Kukina, Rel. Acd. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, por maioria, julgado em 28/09/2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>. Acesso em: novembro, 2022.

Ou seja, ainda que o Tribunal tenha reconhecido a importância do instituto e validade sua aplicação, diante do antigo texto da Lei nº 8.429/92, trata-se de grande inovação jurisprudencial, que mesmo simploriamente, limita a aplicação do instituto.

Diante dessa inicial alteração jurisprudencial alavancada antes das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, junto com a exposição de motivos do Projeto de Lei nº 2505/2021<sup>76</sup> – nascedouro da Lei nº 14.230/2021 – esclarecendo que as alterações promovidas visam gerar proporcionalidade entre o ilícito cometido e a sanção aplicada, além de conter os excessos da Administração Pública e adequar a Lei às mudanças sociais e, principalmente, jurisprudenciais, inexistem óbices para crer na mitigação do *in dubio pro societate*.

A alteração legislativa promovida pela Reforma fixou dispositivos demandadores de consideráveis esforços probatórios, afastando-se o prosseguimento da ação, e/ou quaisquer andamentos processuais, fundamentados tão somente no interesse da sociedade<sup>77</sup> – impedindo a subsistência de posicionamentos como o sugerido na “hipótese 1”.

A título de conclusão, verifiquemos como os Tribunais vêm decidindo a partir da Reforma legislativa. Através de pesquisa no site do Tribunal Regional da Primeira Região<sup>78</sup>, utilizando-se o termo “in dubio pro societate + 14.230”, chega-se a 3 (três) resultados, sendo 1 (um) acórdão e 2 (duas) decisões monocráticas.

Na decisão monocrática proferida em 23/11/2021 pelo Desembargador Federal Néviton Guedes, ainda que recente em relação à Reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, o entendimento do magistrado seguiu a onda legislativa, reconhecendo a mitigação principiológica, observe:

[...] A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça estabelece que existindo indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/1992, vale o princípio do *in dubio pro societate* [...]. Com a recente edição da Lei 14.230, de 25/10/2021,

---

<sup>76</sup> BRASIL, Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 2505, de 2021**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0eqvesf00zgx11034ichjoschl198883.node0?codteor=1687121&filename=PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0eqvesf00zgx11034ichjoschl198883.node0?codteor=1687121&filename=PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29). Acesso em: novembro, 2022.

<sup>77</sup> FERREIRA, André; PEREZ, Stephanie Carolyn. Nova Lei de Improbidade Administrativa: 10 pontos que você precisa conhecer. Conjur: 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-30/opiniao-lia-dez-pontos-voce-conhecer2>. Acesso em: novembro, 2022.

<sup>78</sup> Tribunal escolhido em razão da localidade em que a presente pesquisa foi produzida.

houve sensível alteração da Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, a qual, no que se refere ao recebimento da inicial, passou a estabelecer que a petição inicial deverá demonstrar, além de indícios suficientes da ocorrência dos fatos narrados, também a presença de indícios do dolo na conduta do réu [...].<sup>79</sup>

Porém, em completo oposto está o acórdão, proferido em 14/12/2021, e a outra decisão monocrática, proferida em 16/03/2022, onde os Desembargadores Federais seguem na tentativa de aplicação do mitigado instituto do *in dubio pro societate*, utilizando-se desse alibi argumentativo para sanar lacunas nos indícios probatórios, pautando-se na antiga jurisprudência do STJ. *Vide* o Acórdão proferido pela 4ª Turma do TRF:

[...] A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça estabelece que existindo indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei 8.429/1992, vale o princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público [...]. 7. A discussão acerca da ausência de ato de improbidade, da comprovação da presença ou não de dolo ou má-fé na suposta conduta ímproba e, ainda, inexistência de prejuízo ao erário ou de dano moral coletivo e de dano social difuso, são questões que desafiam instrução processual, quando se poderá perquirir com maior profundidade as supostas práticas de atos ilegais por parte dos requeridos, não sendo, portanto, suscetível de apreciação nessa fase processual.<sup>80</sup>

E, ainda, a decisão monocrática proferida pelo Desembargador Federal Ney Bello em 16/03/2022:

[...] 2. Não é inepta a petição inicial que contém a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa, hábil para propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa [...]. 5. "Existindo indícios de cometimento de atos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, a petição inicial deve ser recebida, pois, na fase inicial prevista no art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92, vale o princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público, posição que se ajusta ao declinado por esta Corte Superior, incidindo o teor da Súmula 83/STJ" [...].<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AG 1038042-04.2021.4.01.0000 10380420420214010000**, DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, data de julgamento: 23/11/2022, publicado no DJe: 23/11/2021. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: novembro, 2022.

<sup>80</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Acórdão 1036155-87.2018.4.01.0000 10361558720184010000**. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, 4ª Turma, data de julgamento: 14/12/2021, publicado no DJe: 17/12/2021. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: novembro, 2022.

<sup>81</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AI 1001339-40.2022.4.01.0000 10013394020224010000**. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, data de julgamento: 16/03/2022, publicado no DJe: 16/03/2022.. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: novembro, 2022.

Partindo-se do mesmo termo de pesquisa – “in dubio pro societate + 14.230” – mas, dessa vez, no site do Superior Tribunal de Justiça, encontra-se 2 (duas) decisões monocráticas relativas ao tema da improbidade, contudo, apenas 1 (uma), julgada em 01/07/2022, refere-se à admissibilidade da exordial acusatória. Na oportunidade, a Ministra Assusete Magalhães reconhece a nova previsão legislativa, mas, mantém-se inerte quanto à subsistência do princípio do *in dubio pro societate*, sob o fundamento de que é preciso aguardar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, observe:

[...] Com efeito, não há, em princípio, como se examinar a controvérsia - sobretudo no que concerne ao recebimento ou rejeição da petição inicial da ação de improbidade administrativa - sem apreciar a retroatividade (ou não) da Lei 14.230/2021, mormente em face dos argumentos suscitados no voto do Relator. Nesse contexto, em princípio, a modificação legislativa implementada pela Lei 14.230/2021, bem como a tese jurídica a ser fixada pelo STF, em sede de repercussão geral, poderiam ter o condão de interferir no presente julgamento. Dessa maneira, a apreciação do presente Recurso Especial deve ficar sobrestada até o exaurimento da competência do Tribunal de origem, que ocorrerá com o juízo de retratação ou de conformação a ser realizado pela instância ordinária após o julgamento do recurso acima mencionado [...].<sup>82</sup>

Sob esta ótica, verifica-se que os Tribunais ainda não têm uma posição definida sobre o tema<sup>83</sup> – situação compreensível em razão do curto período desde a alteração da Lei – contudo, através de toda análise doutrinária e do próprio caminhar jurisprudencial anterior à Lei nº 14.230/2021, reputa-se devidamente insustentável a continuidade do instituto do *in dubio pro societate*, na magnitude que vinha sendo aplicado, um verdadeiro álibi argumentativo, criado pela jurisprudência, que afronta garantias constitucionais<sup>84</sup>.

Em conclusão, resta-se claro que a intenção do Legislativo na Lei nº 14.230/2021 caminha no sentido de mitigar a aplicação do princípio do *in dubio pro societate*, cabendo ao Judiciário adequar suas jurisprudências, afim de evitar uma das piores críticas quanto à aplicação da LIA, qual seja: demasiada quantidade de ações intentadas sem quaisquer

---

<sup>82</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 1.934.912**. MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES, DJe de 01/07/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=IN+DUBIO+PRO+SOCIETATE+14.230&b=DTXT&p=true&t p=T>. Acesso em: novembro, 2022.

<sup>83</sup> Na oportunidade, foram analisadas as decisões prolatadas pelo TRF 1ª Região (Tribunal escolhido em face da localidade da presente pesquisa) e pelo STJ.

<sup>84</sup> MARQUES NETO, Flávio de Azevedo. **A esparrela da (ir)retroatividade da Nova Lei de Improbidade**. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). *Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 39-52.

fundamentos. Saliente-se, o *in dubio pro societate* possui seu valor, sua necessidade é incontestável, ocorre que sua aplicabilidade não pode ser levada a extremos, de forma a admitir ações temerárias, e, por isso, o legislador foi assertivo em promover a mitigação do instituto do *in dubio pro societate* no contexto da Lei de Improbidade Administrativa.

## CONCLUSÃO

Desde sua origem, a Lei de Improbidade buscou combater os atos ímprobos com excessiva rigidez, incluindo previsões legislativas extremadas, como, por exemplo: modalidade culposa de improbidade; dano presumido ao erário; e um rol exemplificativo de violações à princípios da Administração. Como resposta, a Lei nº 14.230/2021 nasceu objetivando calibrar interesse coletivo no combate à improbidade com a necessária proteção de direitos e garantias individuais, além de torná-la proporcional, em relação às penas, e suprimir lacunas, evitando-se os fenômenos do Direito Administrativo do Medo e do Apagão das Canetas.

No passado, a jurisprudência dos Tribunais era uníssona em relação à possibilidade indiscriminada de aplicação do *in dubio pro societate* – um princípio sem previsão normativa, advindo do Direito Penal – na admissibilidade de exordiais com indícios insuficientes de autoria e materialidade e na presunção de danos ao erário. Ocorre que com a mudança legislativa, a Lei nº 8.429/1992 passou a conter um dispositivo prevendo expressamente a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador à sistemática da Lei de Improbidade, isto é, o interesse da sociedade deve ser compatibilizado com as garantias individuais do acusado, tais como o devido processo legal, a presunção de inocência do réu e o contraditório, dentre outros.

A problemática do *in dubio pro societate* é o seu uso desenfreado, configurando como um verdadeiro alibi argumentativo, onde, de um lado, o Ministério Público deixa de apresentar indícios suficientes da conduta ímproba e, do outro, o magistrado deixa de fundamentar suas decisões, sob a alegação de que o processo deve continuar em prol do interesse público. Passa-se a permitir a continuidade de ações temerárias, processos cuja pena imposta não possui qualquer relação de proporcionalidade com o ato ora cometido e agentes públicos punidos sem a devida fundamentação.

Ora, se o instituto supracitado surgiu como uma forma de decidir em prol da sociedade, prevalecendo a melhor decisão para o interesse público, há que se levar em conta que ações

temerárias, quantidades exorbitantes de ações de improbidade e lentidão no caminhar processual se afastam, por completo, daquilo que o *in dubio pro societate* aduz defender. Portanto, manter ações administrativas infundadas em nada corrobora para a sociedade.

Ainda que os Tribunais e parte da doutrina insistam na aplicação acrítica de tal princípio, a Reforma da Lei de Improbidade garante uma mitigação do instituto, com seu foco na garantia de equilíbrio entre o combate dos atos ímprobos e a não-penalização do agente público bem-intencionado<sup>85</sup>, ao inserir um dispositivo com previsão expressa de aplicação dos princípios do DAS, abolir a presunção do dano ao erário e fixar danos sucumbenciais na hipótese de má-fé do acusador, a Lei deixa claro que a mera alegação de atendimento do interesse social não basta para dar continuidade às ações de improbidade, devendo os legitimados cumprirem com outros deveres – como o de motivação, de demonstração de indícios suficientes de autoria e materialidade, de observância da presunção de inocência e do devido processo legal.

Durante todo o estudo, expôs-se a contradição doutrinária e os argumentos que cada corrente adota, os números de processos de improbidade existentes no país e sua lentidão no trâmite, assim como exemplificação de casos concretos de ações temerárias, com o objetivo de fomentar o debate sobre tema tão atual e relevante para o Direito Público.

Dessa forma, o presente trabalho, sem a pretensão de esgotar o tema que, com certeza, já começa a ser objeto de reflexão pela jurisprudência, pretende contribuir com a discussão acerca da aplicação do *in dubio pro societate*, sob o prisma da Reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, na sistemática da Improbidade Administrativa. Certo é que se trata de um assunto ainda pouco abordado, mas, entende-se que, a partir da reforma da norma em comento, o legislador pretendeu estabelecer uma aplicação mais equilibrada da supremacia do interesse público, corporificada no postulado do *in dubio pro societate*.

---

<sup>85</sup> MATOS, Marilene Carneiro; MACHADO, Antonio Rodrigo. **Reforma da Lei de Improbidade**: não existe remédio único para todas as doenças. Conjur, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-03/opiniao-reforma-lia-nao-remedio-unico-todas-Doencas>. Acesso em: novembro, 2022.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2a ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. **O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal**: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, P. 498-491, 2014.

BRASIL, Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 2505, de 2021**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0eqvesf00zxgx11034ichjosch1198883.node0?codteor=1687121&filename=PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0eqvesf00zxgx11034ichjosch1198883.node0?codteor=1687121&filename=PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29). Acesso em: novembro, 2022.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Lei de improbidade administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

BRASIL, **Exposição de Motivos nº 0388, de 14 de agosto de 1991**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>. Acesso em: junho, 2022.

BRASIL, Planalto. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: maio, 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Informativo 711, STJ**. REsp 1.570.000-RN, Rel. Min. Sérgio Kukina, Rel. Acd. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, por maioria, julgado em 28/09/2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>. Acesso em: novembro, 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Nota Técnica nº 01/2021 – 5ª CCR**. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada, PGR-00390794/2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em: outubro, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 1.934.912**. MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES, DJe de 01/07/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=IN+DUBIO+PRO+SOCIETATE+14.230&b=DTEXT&p=true&tp=T>. Acesso em: novembro, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 549, STJ**. REsp 1.376.524-RJ, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 2/9/2014, DJe, 9/9/2014. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=RESP+1.376.524-RJ&livre=@docn&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T>. Acesso em: outubro, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **Jurisprudência em Teses: Tese nº 5, ed. nº 38**. Precedentes: AgRg no AREsp 604949/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 21/05/2015; AgRg no REsp 1466157/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2015, DJe 26/06/2015; REsp 1504744/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/04/2015, DJe 24/04/2015; AgRg nos EDcl no AREsp 605092/RJ, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/03/2015, DJe 06/04/2015; AgRg no AREsp 612342/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/03/2015, DJe 11/03/2015; AgRg no AREsp 444847/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/02/2015, DJe 20/02/2015; AgRg no REsp 1455330/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/12/2014, DJe 04/02/2015; REsp 1259350/MS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/10/2013, DJe 29/08/2014; AgRg no AREsp 318511/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 17/09/2013; AgRg no AREsp 268450/ ES, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2013, DJe 25/03/2013; AREsp 531550/SP (decisão monocrática), Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, julgado em 05/03/2015, DJe 05/03/2015. (VIDE INFORMATIVOS DE JURISPRUDÊNCIA N. 547). Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/JuriTeses/article/view/11268/11397>. Acesso em: maio, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 577.804/RS**. Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 28.11.2006, DJ 14.12.2006. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1600758&tipo=0&nreg=201300057921&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20170801&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: outubro, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 701, STJ**. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj-revista-repetitivos-2018\\_1\\_capDireitoAdministrativo.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-repetitivos-2018_1_capDireitoAdministrativo.pdf). Acesso em: outubro, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl nº 41.557/SP**. Relator ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, Data do Julgamento: 14/12/2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441745/false>. Acesso em: outubro, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Acórdão 1036155-87.2018.4.01.0000 10361558720184010000**. Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, 4ª Turma, data de julgamento: 14/12/2021, publicado no DJe: 17/12/2021. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: novembro, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AG 1038042-04.2021.4.01.0000 10380420420214010000**, DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, data de julgamento: 23/11/2022, publicado no DJe: 23/11/2021. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: novembro, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AI 1001339-40.2022.4.01.0000 10013394020224010000**. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, data de julgamento: 16/03/2022, publicado no DJe: 16/03/2022.. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: novembro, 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AI 5009258-04.2017.4.04.0000/TRF. TRF4, 4ª Turma, Rel. Des. Vivian Josete Pantaleão Caminha.** Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50092580420174040000&chkMostrarBaixados=1&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50092580420174040000&chkMostrarBaixados=1&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=). Acesso em outubro, 2022.

CARDOSO, Flávia; RODRIGUES, Karina Nunes; ZUPELLI, Lucca. **O que representam as mudanças da nova lei de improbidade administrativa.** Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/362647/o-que-representam-as-mudancas-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: junho, 2022.

CARNEIRO, Rafael Araripe. **STJ em números: improbidade administrativa.** Jota, 2022. Disponível em: [https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#\\_ftn4](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020#_ftn4). Acesso em: setembro, 2022.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: de acordo com a lei n. 14.230/2021.** São Paulo: Almedina, 2022.

ECHE, Luís. **Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal.** Conjur, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal#author>. Acesso em: setembro, 2022.

ENEI, José Virgílio Lopes. **A reformulação da lei de improbidade administrativa.** Machado Meyer Advogados, 2022. Disponível em: <https://www.machadomeyer.com.br/pt/inteligencia-juridica/publicacoes-ij/financiamento-de-projetos-e-infraestrutura-ij/a-reformulacao-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: junho, 2022.

FERREIRA, André; PEREZ, Stephanie Carolyn. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: 10 pontos que você precisa conhecer.** Conjur: 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-30/opiniao-lia-dez-pontos-voce-conhecer2>. Acesso em: novembro, 2022.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de improbidade administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021.** 3a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. *E-book*.

GOMES, Claudio Matheus da Silva; BARROCA, Natália Gonçalves. **In dubio pro reo X In dubio pro societate: Ele ou Nós?.** Revista Raízes no Direito: Faculdade Evangélica Raízes, Anápolis, v. 8, n. 2, p. 35-51, ago./dez. 2019.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. **Os impactos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nas ações de improbidade administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal e sua Conformidade Constitucional.** 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARÇAL, Justen Filho. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **A esparrela da (ir)retroatividade da Nova Lei de Improbidade**. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MATHEUS, Marcela. **As alterações promovidas na sistemática da improbidade administrativa pela Lei n. 14.230/2021**. Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2022.

MATOS, Marilene Carneiro; MACHADO, Antonio Rodrigo. **Reforma da Lei de Improbidade**: não existe remédio único para todas as doenças. Conjur, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-03/opiniao-reforma-lia-nao-remedio-unico-todas-Doencas>. Acesso em: novembro, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. P. 257 apud MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Justa causa e in dubio pro societate nas ações de improbidade**. Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2020-mai-01/improbidade-debate-justa-causa-in-dubio-pro-societate-aco-es-improbidade#\\_ftnref1](https://www.conjur.com.br/2020-mai-01/improbidade-debate-justa-causa-in-dubio-pro-societate-aco-es-improbidade#_ftnref1). Acesso em: outubro, 2022.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Justa causa e in dubio pro societate nas ações de improbidade**. Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2020-mai-01/improbidade-debate-justa-causa-in-dubio-pro-societate-aco-es-improbidade#\\_ftnref1](https://www.conjur.com.br/2020-mai-01/improbidade-debate-justa-causa-in-dubio-pro-societate-aco-es-improbidade#_ftnref1). Acesso em: maio, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NOGUEIRA, Rafael Fecury. **Pronúncia: valoração da prova e limites à motivação**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. *E-book*.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *E-book*.

REGINA, Acácia. **Os honorários na ação de improbidade e o microsistema de combate à corrupção**. TJDF, 2022. Disponível em: <https://www.tjdf.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2022/os-honorarios-na-acao-de-improbidade-e-o-microsistema-de-combate-a-corrupcao-1>. Acesso em: outubro, 2022.

SÁNCHEZ, Jesús-Maria Silva. **La expansión del derecho penal**: Aspectos de la Política criminal en las sociedades postindustriales. 2ª ed. Buenos Aires: Euros Editores S.R.L., 2006.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *E-book*.

SOUSA, Ulisses César Martins de. **Inversão da presunção de inocência com base no in dubio pro societate**. Consulto Jurídico, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-13/inversao-presuncao-inocencia-base-in-dubio-pro-societate#author>. Acesso em: maio, 2022.

SOUZA, Caio Augusto Nazário; SANTANA, Flávia Smolka; MADALENA, Luis Henrique Braga. **Jurisprudência do STJ e a reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Conjur: 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-29/opinio-jurisprudencia-stj-lia>. Acesso em: outubro, 2022.