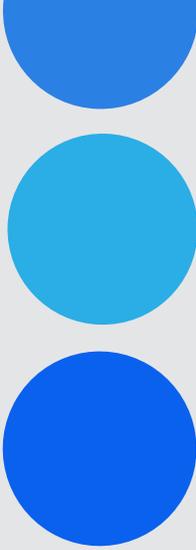


# Balanço sobre a alteração da Lei de **Improbidade Administrativa**

Análise a partir dos dados do  
Conselho Nacional de Justiça





# Movimento Pessoas à Frente

Somos um movimento da sociedade civil, plural e suprapartidário, que elabora coletivamente diretrizes para uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro. Com base em evidências, ajudamos a construir e viabilizar propostas para aperfeiçoar políticas de gestão de pessoas no setor público, com foco em lideranças.

Nossa rede de membros une especialistas, parlamentares, integrantes dos poderes públicos federal e estadual, sindicatos e terceiro setor, com visões políticas, sociais e econômicas plurais.

Acreditamos que com lideranças públicas que representam toda a diversidade da população brasileira, mais aptas, bem preparadas e com as condições necessárias para gerir suas equipes, é possível garantir políticas e serviços públicos cada vez melhores, promovendo uma vida mais digna e justa para todas as pessoas, além de um melhor Estado.

Para saber mais, acesse:

[movimentopessoasafrente.org.br](http://movimentopessoasafrente.org.br)

# Autoria



## **Fernanda Cardoso de Almeida Dias da Rocha**

Advogada formada pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-graduada em Direito Administrativo pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Mestra em Direito Público Fundamental pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Ciências Jurídico-Políticas).



## **Vera Monteiro**

Advogada e professora de Direito Administrativo da Fundação Getulio Vargas (FGV-Direito SP) e da Sociedade Brasileira de Direito Público. Doutora pela USP e mestra pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Foi Lemann Visiting Fellow na Blavatnik School of Government (Oxford University, UK). É vice-presidente do República.org. Integra o Movimento Pessoas à Frente.



## **Luis Pedro Polesi de Castro**

Foi consultor da Frente de Conhecimento do Movimento Pessoas à Frente. É engenheiro mecânico pela Unicamp. Cientista social e doutorando em Ciência Política pela USP.

# Sumário

## 1. Introdução

pág.

**4**

## 2. Caiu o número de novas ações com a alteração da lei

pág.

**8**

## 3. As condenações por improbidade administrativa no tempo

pág.

**14**

## 4. Quase 60 % das ações de improbidade envolvem municípios

pág.

**18**

## 5. O impacto da nova lei nas ações de improbidade em andamento

pág.

**20**

## 6. Conclusões

pág.

**23**

## Fontes dos dados

pág.

**27**

## Notas

pág.

**28**

1.

## Introdução

**Passados dois anos e meio da alteração da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, já é possível avaliar seus efeitos? As mudanças contribuíram para dar mais segurança jurídica ao gestor público?**

A Nova Lei de Improbidade Administrativa (NLIA), como tem sido chamada a Lei de Improbidade depois da sua ampla revisão em 2021, trouxe avanços importantes. Um dos mais evidentes é a redução da subjetividade do Ministério Público (principal autor das ações desse tipo), das Fazendas Públicas (também legitimadas como autoras<sup>1</sup>, mas de atuação prática residual) e do Poder Judiciário em relação ao enquadramento de condutas como ato de improbidade.

Isso se vê, por exemplo, com o rol hoje taxativo (antes, exemplificativo) dos tipos de improbidade do artigo 11. Vê-se também, com as diversas previsões ao longo do texto legal, que é preciso prova do prejuízo para se falar em dano ao erário e impor-se o respectivo ressarcimento (afastando a invocação do dano presumido, admitido no regime anterior).

Além disso, a lei passou a estabelecer de forma textual que somente conduta dolosa pode ser qualificada como ato de improbidade. Antes da mudança, o tipo do artigo 10 (improbidade que causa prejuízo ao erário) admitia a modalidade culposa, embora parte da jurisprudência se opusesse a essa qualificaçaõ, pela definiçaõ mesma de improbidade.<sup>2</sup>

O dolo exigido pela NLIA para configuraçaõ do ato de improbidade não é qualquer dolo, mas aquele caracterizado pela “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (§ 2º do artigo 1º).

Em outras palavras, o dolo genérico, antes considerado suficiente, cedeu lugar ao chamado dolo específico, do que se extrai que apenas a ilegalidade cometida com nota intencional de má-fé, imoralidade e desonestidade seja qualificável como improbidade.

O agente público que, em virtude de mera interpretaçaõ equivocada da lei, pratica ato inválido, mas o faz com a convicçaõ de estar dando fiel cumprimento à regra de competência, evidentemente não pratica ato de improbidade. É ímprobo quem viola as normas de modo desonesto, intencional, visando finalidades escusas.

A versão original de 1992 da Lei de Improbidade permitiu que muitas sanções fossem aplicadas com base em presunções, por meras desconformidades normativas ou mesmo pelo fato de o agente – seja o público, seja o particular – não ter se comportado como os acusadores e julgadores entendiam correto, embora várias fossem as interpretações possíveis de um determinado arcabouço fático-normativo.

A pretexto da defesa da probidade a qualquer custo, a cultura acusatória que se formou em torno da Lei de Improbidade mostrou-se pouco eficaz no atingimento do que deveriam ser os seus reais fins: responsabilizar o gestor desonesto (e os particulares beneficiados com isso).

Muitas acusações abalaram ou destruíram reputações, prejudicaram a conduçaõ de polítics públicas e a própria gestão pública. Outra consequência

foi afastar dos espaços púbcos bons profissionais, bem intencionados, mas receosos dos excessos interpretativos da bandeira da moralidade, contribuindo para o chamado “apagão das canetas” (nome caricatural para situaçoes em que o gestor tem medo de decidir pelo receio de responsabilizaço descabida).

De fato, a aplicaço que historicamente se consolidou da Lei de Improbidade era em grande medida insensível aos desafios concretos e às reais limitaçoes dos gestores, levando a uma análise descasada das dificuldades da gestão pública e colocando o gestor “entre a cruz e a espada”.

Um primeiro movimento legislativo em busca de resposta mais adequada a esse tipo de dilema foi a alteraço da Lei de Introduço às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), pela Lei n. 13.655/2018, que trouxe grandes balizas de atuaço para o gestor e para o seu controlador. O objetivo foi transportar para o mundo real quem decide, fortalecendo a segurana jurídica, o pragmatismo e a empatia com os gestores.

Um segundo movimento foi a alteraço da Lei de Improbidade, em 2021. Nesses dois anos e meio, sobretudo nos últimos meses, muitas decisões judiciais puseram fim a açoes de improbidade cujas acusaçoes eram genéricas, formuladas sem que houvesse rigor na individualizaço das condutas dos réus e sem que sequer fossem minimamente apontados indícios de dolo (que muitas vezes acabava, na prática, a ser equiparado à mera ilegalidade objetiva da conduta daquele que deveria conhecer a lei).

É nesse contexto de mudanço que se insere o arquivamento do caso das pedaladas fiscais, em que houve o arquivamento da açao proposta contra a ex-presidente da República, Dilma Rousseff, por decisao do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em agosto de 2023.<sup>3</sup>

**Mas será que os Ministérios Púbcos e as Fazendas Púbcas aprimoraram seus métodos persecutórios? Já haveria algum padrão observável na aplicaço da NLIA pelo Judiciário? É possível aferir alguma mudanço concreta, objetivamente perceptível, desde que entrou em vigor a Lei n. 14.230/2021?**

Para tentar responder a essas questões, recorreu-se à base de dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na qual, entre outros, estão disponíveis os seguintes dados:

- número de ações de improbidade propostas por ano, por tipo de improbidade;
- tempo de tramitação das ações até a sentença e origem dos processos.

O CNJ também disponibiliza sistema com informações sobre processos já julgados, com dados sobre pessoas físicas e jurídicas que tenham sido condenadas por improbidade. As informações estão consolidadas no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Improbidade Administrativa e Inelegibilidade. Dele constam o número de condenações de 1995 até o presente, o tipo de improbidade envolvida, o cargo ocupado pelo condenado, a esfera federativa e o tipo de sanção aplicada.

**Esta Nota Técnica apresenta o que revelam esses dados sobre a Lei de Improbidade e sua alteração, numa abordagem essencialmente pragmática. O período considerado foi o intervalo entre 2020 e 2023.**

A Nota se divide em 6 seções que, além desta introdução e das conclusões, apresentam os achados mais relevantes da pesquisa. O último deles, antes das conclusões, explica os dados observados a partir de uma breve incursão em decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) cujo objeto foi a NLIA.

## 2.

# Caiu o número de novas ações com a alteração da lei

A análise do número de ações de improbidade administrativa foi feita exclusivamente a partir da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) do CNJ, acessada por meio do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário.<sup>4</sup> Como já mencionado, o período considerado foi de quatro anos (janeiro/2020 a dezembro/2023).

O DataJud foi instituído pela Resolução CNJ n. 331/2020 e serve como fonte primária de informações para o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ). Essa base nacional de dados centraliza informações e metadados processuais de todos os processos, sejam físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos, dos seguintes tribunais e juízos: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunais Regionais Federais (TRF) e juízes federais, Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) e juízes do trabalho, Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) e juízes eleitorais, Tribunais e juízes militares, Tribunais de Justiça (TJ) e juízes dos Estados e do Distrito Federal.

**Os dados fornecem um panorama da quantidade de processos relacionados à improbidade administrativa, embora não contemplem informações sobre os envolvidos ou os resultados das ações.**

No DataJud, a seleção de processos relacionados à Lei de Improbidade foi realizada por meio da variável “Assunto”, que adere às diretrizes estabelecidas pelas Tabelas Processuais Unificadas (TPU) criadas pela Resolução CNJ n. 46/2007. Essas tabelas têm como objetivo padronizar a terminologia e a taxonomia nos sistemas processuais do Poder Judiciário. Os assuntos selecionados foram: no âmbito do direito administrativo, improbidade administrativa

(10011), dano ao erário (10012), enriquecimento ilícito (10013) e violaço aos princípios da Administração Pública (10014).

A Tabela 1 consolida os resultados relacionados a esses dados.

**Tabela 1 – Quantidade de novas ações de improbidade administrativa no primeiro grau entre 1º de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2023<sup>5</sup>**

Assunto do processo	2020	2021	2022	2023	Total	Total (%)	(2022 vs. 2021)	(2023 vs. 2021)	(2022 vs. 2020)	(2023 vs. 2020)	(2022/23 vs. 2020/21)
Improbidade administrativa (10011)	3.546	3.162	2.045	1.839	<b>10.592</b>	15%	-35%	-42%	-42%	-48%	-42%
Dano ao erário (10012)	8.404	8.737	5.541	5.244	<b>27.926</b>	40%	-37%	-40%	-34%	-38%	-37%
Enriquecimento ilícito (10013)	2.528	2.644	1.762	1.873	<b>8.807</b>	12%	-33%	-29%	-30%	-26%	-30%
Violaço aos princípios da Administração Pública (10014)	7.137	7.448	4.761	3.869	<b>23.215</b>	33%	-36%	-48%	-33%	-46%	-41%
<b>Total de ações cadastradas - Justiça Estadual e Federal (Improbidade Administrativa)</b>	<b>21.615</b>	<b>21.991</b>	<b>14.109</b>	<b>12.825</b>	<b>70.540</b>	-	-36%	-42%	-35%	-41%	-38%
<b>Total de ações cadastradas - Justiça Estadual e Federal (Todos os assuntos)</b>	<b>18.868.015</b>	<b>21.759.589</b>	<b>23.188.250</b>	<b>24.868.368</b>	<b>88.684.222</b>	-	+7%	+14%	+23%	+32%	+18%
<b>Proporço (Improbidade Administrativa sobre o total de ações)</b>	<b>0,11%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,08%</b>		-40%	-49%	-47%	-55%	-48%

Fonte: Elaboração própria a partir da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud (2020 a 2023).

Os dados da Tabela 1 sugerem reduço na quantidade de ações de improbidade que chegam ao sistema judiciário. Em 2022, ano subsequente à entrada em vigor da lei, observou-se uma diminuço de 36% em relaço ao ano anterior. Em 2023, a reduço observada em comparaço com 2021 é de 42%, ou seja, diminuço bastante significativa.

A Tabela 2 relaciona as ações de improbidade administrativa em primeiro grau conforme sua origem, ou seja, conforme estejam em curso perante juízes estaduais ou federais, por tribunal a que se relacionam.

De acordo com os dados disponíveis, os foros com mais casos de improbidade são a Justiça Estadual de São Paulo e a Justiça Federal da 1ª Região, com **13%** e **12%** das ações do país, respectivamente, seguidas pela Justiça Estadual do Paraná, de Minas Gerais, do Maranhão e do Pará, nessa ordem. Já aquelas com menor quantidade desse tipo de ação são as Justiças Estaduais do Amapá, do Acre e a Justiça do Distrito Federal. A Justiça Estadual concentrou **77%** dos casos novos entre 2020 e 2023, ficando a Justiça Federal com os restantes **23%** no período.

**Tabela 2 – Quantidade de processos novos relacionados à improbidade administrativa conforme Justiça de origem**

Ramo de Justiça	Tribunal	2020	2021	2022	2023	Total	Total (%)	2022 vs. 2021	2023 vs. 2021	2022 vs. 2020	2023 vs. 2020	2022/23 vs. 2020/21
Justiça Estadual	TJSP	2.416	2.704	2.121	2.028	9.269	13%	-22%	-25%	-12%	-16%	-19%
	TJPR	2.602	1.444	194	849	5.089	7%	-87%	-41%	-93%	-67%	-74%
	TJMG	1.299	1.289	873	1.039	4.500	6%	-32%	-19%	-33%	-20%	-26%
	TJPA	891	1.302	912	481	3.586	5%	-30%	-63%	+2%	-46%	-36%
	TJMA	1.002	1.208	466	537	3.213	5%	-61%	-56%	-53%	-46%	-55%
	TJCE	794	826	571	378	2.569	4%	-31%	-54%	-28%	-52%	-41%
	TJGO	814	553	510	577	2.454	3%	-8%	+4%	-37%	-29%	-20%
	TJSC	685	657	524	516	2.382	3%	-20%	-21%	-24%	-25%	-23%
	TJBA	519	724	466	568	2.277	3%	-36%	-22%	-10%	+9%	-17%
	TJMT	667	643	253	217	1.780	3%	-61%	-66%	-62%	-67%	-64%
	TJPE	532	614	301	228	1.675	2%	-51%	-63%	-43%	-57%	-54%
	TJAL	253	261	747	396	1.657	2%	+186%	+52%	+195%	+57%	+122%
	TJRJ	361	668	220	364	1.613	2%	-67%	-46%	-39%	+1%	-43%
	TJTO	580	480	323	175	1.558	2%	-33%	-64%	-44%	-70%	-53%
TJPI	566	505	181	192	1.444	2%	-64%	-62%	-68%	-66%	-65%	

Ramo de Justiça	Tribunal	2020	2021	2022	2023	Total	Total (%)	2022 vs. 2021	2023 vs. 2021	2022 vs. 2020	2023 vs. 2020	2022/23 vs. 2020/21
	TJSE	418	475	213	196	1.302	2%	-55%	-59%	-49%	-53%	-54%
	TJRS	479	410	167	219	1.275	2%	-59%	-47%	-65%	-54%	-57%
	TJRN	345	419	214	243	1.221	2%	-49%	-42%	-38%	-30%	-40%
	TJPB	256	336	311	167	1.070	2%	-7%	-50%	+21%	-35%	-19%
	TJES	204	267	228	328	1.027	1%	-15%	+23%	+12%	+61%	+18%
	TJAM	123	234	214	199	770	1%	-9%	-15%	+74%	+62%	16%
	TJRO	366	113	95	63	637	1%	-16%	-44%	-74%	-83%	-67%
	TJMS	125	127	159	149	560	1%	+25%	+17%	+27%	+19%	+22%
	TJRR	163	126	90	100	479	1%	-29%	-21%	-45%	-39%	-34%
	TJDFT	80	118	60	51	309	0%	-49%	-57%	-25%	-36%	-44%
	TJAC	46	71	48	137	302	0%	-32%	+93%	+4%	+198%	+58%
TJAP	61	124	61	45	291	0%	-51%	-64%	+0%	-26%	-43%	
<b>Justiça Estadual</b>		<b>16.647</b>	<b>16.698</b>	<b>10.522</b>	<b>10.442</b>	<b>54.309</b>	<b>77%</b>	<b>-37%</b>	<b>-37%</b>	<b>-37%</b>	<b>-37%</b>	<b>-37%</b>
<b>Justiça Federal</b>	TRF1	2.824	2.925	1.643	751	8.143	12%	-44%	-74%	-42%	-73%	-58%
	TRF4	585	720	580	381	2.266	3%	-19%	-47%	-1%	-35%	-26%
	TRF3	649	621	445	459	2.174	3%	-28%	-26%	-31%	-29%	-29%
	TRF2	494	616	351	316	1.777	3%	-43%	-49%	-29%	-36%	-40%
	TRF5	416	411	324	346	1.497	2%	-21%	-16%	-22%	-17%	-19%
	TRF6			244	130	374	1%					
<b>Justiça Federal</b>		<b>4.968</b>	<b>5.293</b>	<b>3.587</b>	<b>2.383</b>	<b>16.231</b>	<b>23%</b>	<b>-32%</b>	<b>-55%</b>	<b>-28%</b>	<b>-52%</b>	<b>-42%</b>
<b>Outros*</b>		<b>42</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>21</b>	<b>81</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>+133%</b>	<b>-79%</b>	<b>-50%</b>	<b>-41%</b>
<b>TOTAL</b>		<b>21.657</b>	<b>22.000</b>	<b>14.118</b>	<b>12.846</b>	<b>70.621</b>	<b>100%</b>	<b>-36%</b>	<b>-42%</b>	<b>-35%</b>	<b>-41%</b>	<b>-38%</b>

\* Outros: Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Justiça do Trabalho.

Fonte: Elaboração própria a partir da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud (2020 a 2023).

Salvo algumas exceções que parecem pontuais (como ocorre com TJPA, TJBA, TJGO e TJRJ) e os casos em que as expressivas variações registradas parecem se explicar por alguma questão relacionada à alimentação da base de dados (como no caso do TJAL e do TJAC), podemos afirmar que a Tabela 2 confirma o decréscimo no número de novas ações de improbidade ao longo dos últimos anos.

A Tabela 3, por sua vez, indica a proporção de novos casos de improbidade administrativa em relação a todos os novos casos do respectivo tribunal/Justiça de origem.

Ela ratifica os dados da Tabela 2 no sentido de que houve redução do número absoluto de novas ações de improbidade administrativa, assim como evidencia que houve redução proporcional em relação ao total de ações judiciais do país. Essas conclusões valem para quase todos os tribunais e anos, à exceção da comparação entre 2022 e 2020 para o TJAM; e daquela entre 2023 e 2021 para o TJES e para o TJAC, o TJAL e o TJMS (nossa hipótese para explicar essa discrepância é que existe inconsistência nos dados ou na forma de alimentação da base de dados do CNJ pela origem).

**Tabela 3 – Proporção de processos novos de improbidade administrativa em relação a todos os novos casos do respectivo tribunal/Justiça de origem**

Ramo de Justiça	Tribunal	2020	2021	2022	2023	Total	2023 vs. 2021	2023 vs. 2021	2022 vs. 2020	2023 vs. 2020	2022/23 vs. 2020/21
Justiça Estadual	TJAC	0,06%	0,08%	0,06%	0,19%	0,10%	-21%	133%	-1%	193%	74%
	TJAL	0,08%	0,13%	0,16%	0,23%	0,14%	+18%	+70%	+89%	+172%	+77%
	TJAM	0,05%	0,10%	0,07%	0,04%	0,06%	-28%	-61%	+40%	-24%	-27%
	TJAP	0,12%	0,20%	0,09%	0,06%	0,11%	-57%	-70%	-28%	-50%	-55%
	TJBA	0,07%	0,08%	0,05%	0,06%	0,06%	-38%	-29%	-28%	-17%	-28%
	TJCE	0,19%	0,17%	0,11%	0,06%	0,13%	-38%	-64%	-43%	-67%	-53%
	TJDFT	0,02%	0,03%	0,01%	0,01%	0,02%	-54%	-67%	-40%	-56%	-55%
	TJES	0,06%	0,07%	0,06%	0,08%	0,07%	-21%	+14%	-10%	+31%	3%
	TJGO	0,17%	0,11%	0,08%	0,07%	0,10%	-29%	-33%	-55%	-58%	-47%
	TJMA	0,31%	0,33%	0,11%	0,11%	0,20%	-66%	-66%	-64%	-64%	-65%
	TJMG	0,08%	0,07%	0,04%	0,05%	0,06%	-37%	-28%	-46%	-39%	-38%
	TJMS	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	+10%	+10%	+6%	+7%	+8%
	TJMT	0,16%	0,14%	0,05%	0,04%	0,09%	-63%	-72%	-67%	-75%	-69%
	TJPA	0,27%	0,35%	0,21%	0,09%	0,22%	-42%	-73%	-25%	-66%	-52%
	TJPB	0,16%	0,16%	0,14%	0,07%	0,13%	-16%	-59%	-16%	-59%	-37%
	TJPE	0,10%	0,09%	0,04%	0,04%	0,07%	-54%	-62%	-56%	-63%	-59%
	TJPI	0,34%	0,26%	0,08%	0,08%	0,17%	-70%	-68%	-77%	-76%	-73%
	TJPR	0,24%	0,14%	0,07%	0,07%	0,15%	-49%	-50%	-69%	-70%	-62%
	TJRJ	0,03%	0,04%	0,01%	0,02%	0,02%	-71%	-51%	-58%	-31%	-54%
	TJRN	0,21%	0,22%	0,08%	0,10%	0,14%	-66%	-57%	-64%	-55%	-61%
	TJRO	0,22%	0,07%	0,06%	0,06%	0,11%	-14%	-17%	-74%	-74%	-60%
	TJRR	0,39%	0,26%	0,17%	0,14%	0,22%	-36%	-44%	-57%	-63%	-52%

	TJRS	0,04%	0,03%	0,01%	0,01%	0,02%	-62%	-54%	-72%	-66%	-64%
	TJSC	0,08%	0,07%	0,05%	0,05%	0,06%	-31%	-31%	-41%	-41%	-37%
	TJSE	0,15%	0,14%	0,06%	0,05%	0,10%	-57%	-63%	-60%	-66%	-62%
	TJSP	0,05%	0,05%	0,03%	0,03%	0,04%	-27%	-31%	-33%	-37%	-32%
	TJTO	0,29%	0,22%	0,14%	0,07%	0,17%	-39%	-69%	-52%	-76%	-60%
<b>Justiça Estadual</b>		<b>0,10%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,07%</b>	<b>-41%</b>	<b>-46%</b>	<b>-49%</b>	<b>-53%</b>	<b>-47%</b>
<b>Justiça Federal</b>	TRF1	0,73%	0,66%	0,41%	0,26%	0,53%	-39%	-61%	-44%	-65%	-52%
	TRF2	0,26%	0,20%	0,16%	0,14%	0,19%	-19%	-28%	-38%	-45%	-34%
	TRF3	0,12%	0,13%	0,11%	0,06%	0,10%	-15%	-54%	-12%	-52%	-33%
	TRF4	0,16%	0,14%	0,09%	0,09%	0,12%	-33%	-35%	-41%	-42%	-38%
	TRF5	0,39%	0,44%	0,26%	0,22%	0,33%	-41%	-50%	-33%	-44%	-42%
	TRF6			0,42%	0,10%	0,20%	-	-	-	-	-
<b>Justiça Federal</b>		<b>0,32%</b>	<b>0,29%</b>	<b>0,20%</b>	<b>0,12%</b>	<b>0,23%</b>	<b>-33%</b>	<b>-59%</b>	<b>-38%</b>	<b>-62%</b>	<b>-48%</b>
<b>TOTAL (Justiça Estadual e Federal)</b>		<b>0,11%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,06%</b>	<b>0,05%</b>	<b>0,08%</b>	<b>-40%</b>	<b>-49%</b>	<b>-47%</b>	<b>-55%</b>	<b>-48%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud (2020 a 2023).

## O que os números do DataJud permitem concluir?

Em suma: permitem concluir com segurança que depois da alteração da Lei de Improbidade pela Lei n. 14.230, de 2021, houve sensível queda na quantidade de novas ações fundadas na imputação de improbidade administrativa. Trata-se de relevante achado sobre o impacto da NLIA sobre a propositura de novas ações.

## 3.

## As condenaões por improbidade administrativa no tempo

Para examinar as condenaões por improbidade administrativa, são usados dados do Cadastro Nacional de Condenaões Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, do CNJ.

Segundo o CNJ, esse cadastro é um instrumento eficaz no combate à corrupção e na valorizaço das decisões judiciais dos júzoes e tribunais brasileiros. O sistema contém informaões sobre processos já julgados desde 1995 até 2024. Ele identifica pessoas jurídicas e pessoas físicas que tenham sido condenadas por improbidade administrativa. A consulta pode ser feita pelo número do processo, pelo nome da parte ou pelo número do CPF/CNPJ.

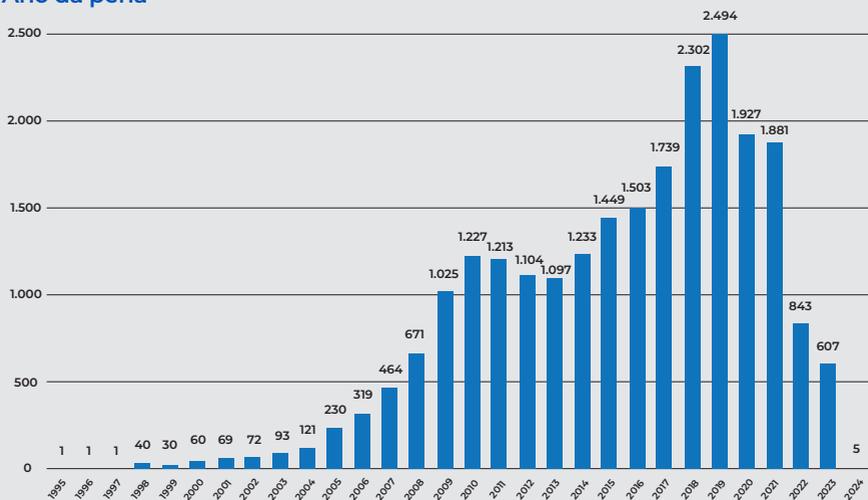
Tais dados não permitem tecer conclusões sobre as condenaões por improbidade administrativa depois da alteraço da lei. Permitem, no entanto, um registro histórico das condenaões de 1995 até 2024, útil para comparaço quando as aões propostas após a NLIA transitarem em julgado. Isso porque somente após o trânsito em julgado (ou seja, quando foram definitivamente decididas pelo Judiciário) é que as condenaões são inseridas no sistema.<sup>6</sup>

Portanto, os dados disponíveis no Cadastro Nacional de Condenaões Cíveis por Ato de Improbidade e Inelegibilidade não se referem a instâncias recursais (ou seja, aões judiciais em tramitaço), mas sim a aões cujas decisões transitaram em julgado, independentemente de terem sido propostas em primeira instância ou em segunda instância (foro privilegiado para agentes políticos em matéria penal, cujas condenaões também têm efeitos para fins de direitos políticos/inelegibilidade). **Embora a base contenha diferentes tipos de condenaões, esta análise se deteve aos casos de sanões judiciais por improbidade administrativa.**

A base de dados usada neste estudo é um produto da Base dos Dados, consolidada através de *scrapper* desenvolvido pela Associação Brasileira de Jurimetria. Na data de elaboração desta Nota Técnica, a base continha registros atualizados até 5 de fevereiro de 2024, totalizando **53.051 registros de condenação**. Destes, 23.811 (**44,9%**) estão relacionados com atos de improbidade administrativa.

O Gráfico 1 mostra a evolução temporal do número de condenações por improbidade administrativa desde o ano de 1995, baseando-se nas datas em que as condenações transitaram em julgado, tornando-se definitivas. Há uma trajetória majoritariamente ascendente (exceções em 2012 e 2013) até o ano de 2019, a partir de quando a quantidade de condenações apontada pelo sistema reduziu significativamente.

### Gráfico 1 – Registros de condenação por improbidade administrativa (CNC) – Ano da pena



Fonte: Elaboração própria com base no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (1995-2024).

Como mostra a **Tabela 4**, isso é explicado pelo intervalo de tempo entre a propositura da ação e a respectiva condenação. Na maioria dos casos (68,4%), esse intervalo é superior a 5 anos, sendo que em 23,2% dos casos as ações duram mais de 10 anos (o valor médio é de 7 anos e 2 meses). Nesse cenário, é possível assumir que ainda não houve tempo suficiente para que eventuais novas condenações (originadas depois de 2019) já tenham transitado em julgado e, assim, tenham sido computadas pelo sistema.

Por essa mesma razão, é difícil, neste momento, com pouco mais de dois anos de alteraço da Lei de Improbidade, avaliar as consequências dessa alteraço sobre o número de condenações. Em outras palavras, considerando o tempo médio de tramitaço das ações de improbidade até que as decisões transitem em julgado e, assim, gerem dados no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Improbidade Administrativa, ainda não há elementos suficientes que permitam uma análise quantitativa e qualitativa conclusiva sobre as condenações sob o novo regime.

O tempo de tramitaço das novas ações também não é conhecido ainda, mas muito provavelmente será distinto do período anterior, em razão da atual previsão legal da prescriço intercorrente, outra inovaço trazida pela alteraço legislativa.<sup>7</sup>

**Tabela 4 – Intervalo entre propositura e condenação em casos de improbidade administrativa**

Tempo entre propositura e condenação	Casos	Frequência (%)
Inferior a 1 ano	66	0,3%
Entre 1 e 2 anos	1.050	4,5%
Entre 2 e 3 anos	1.718	7,4%
Entre 3 e 4 anos	2.229	9,6%
Entre 4 e 5 anos	2.276	9,8%
Entre 5 e 10 anos	10.485	45,2%
Acima de 10 anos	5.384	23,2%

Fonte: Elaboração própria com base no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (1995-2024).

A Tabela 5, por fim, apresenta as condenaões por tipo de improbidade. O que se destaca é a circunstância de que a condenaõ por ato de improbidade que importa em lesãõ ao erário (artigo 10), cuja modalidade culposa era admitida antes da alteraçaõ da Lei, representa o maior percentual (27,6%), seguida de perto pela violaçaõ dos princípios da administraçaõ pública (artigo 11), cujo rol era meramente exemplificativo antes da NLIA (25,3%).

O tipo de improbidade por enriquecimento ilícito (artigo 9º) representa um percentual bem inferior aos tipos anteriores (6,8%), embora seja a figura que mais imediatamente é associada à noçaõ de improbidade pela sociedade em geral.

Vale registrar que a forma como sãõ apresentados os dados do Cadastro Nacional de Condenaões Cíveis por Improbidade Administrativa não é seguida de explicaçaõ, de modo que a interpretaçaõ dos autores desta Nota Técnica é de que algumas das linhas da Tabela 5 (precisamente as que não aludem a apenas um dos tipos específicos da Lei) representam condenaões com base em mais de um tipo, combinadas entre si, além de casos em que o agente responsável pela inserçaõ da informaçaõ no sistema teria, por alguma razãõ, deixado de indicar o tipo específico da condenaçaõ (caso da linha 3, cujo percentual de 24,4% é significativo e não é possível identificar o tipo de improbidade em que se fundou a condenaçaõ).

**Tabela 5 – Condenaões por assunto**

Assunto / Combinaçaõ de assuntos	Condenaões	Condenaões (%)
Dano ao erário	6.564	27,6%
Violaçaõ dos princípios administrativos	6.036	25,3%
Improbidade administrativa (sem especificaçaõ do assunto)	5.814	24,4%
Dano ao erário, violaçaõ dos princípios administrativos	2.606	10,9%
Enriquecimento ilícito	1.611	6,8%
Dano ao erário, enriquecimento ilícito, violaçaõ dos princípios administrativos	619	2,6%
Dano ao erário, enriquecimento ilícito	358	1,5%
Enriquecimento ilícito, violaçaõ dos princípios administrativos	203	0,9%

Fonte: Elaboraçaõ própria com base no Cadastro Nacional de Condenaões Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (1995-2024).

4.

## Quase 60 % das ações de improbidade envolvem municípios

Ainda com base nos dados disponíveis no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, as tabelas a seguir revelam que **58%** das condenações por improbidade administrativa registradas naquele sistema entre 1995 e 2024 envolveram atos praticados em âmbito municipal (**Tabela 6**), seguida da esfera estadual (**6%**) e da federal (**5%**). Entretanto, é importante apontar a falta dessa informação quanto a uma parcela relevante das condenações (**31%**).

Os dados apontam ainda que prefeitos e ex-prefeitos representam, juntos, 33% dos agentes públicos condenados por improbidade administrativa, seguidos de vereadores (5%) e secretários municipais (4%) (**Tabela 7**), confirmando que o foco primordial desse tipo de ações é a esfera municipal.

Vale registrar que o referido cadastro não tem padronização, nem classificação clara dos agentes públicos condenados; porém, mesmo assim, os percentuais apresentados são os mais representativos. Há, ainda, percentual significativo de casos em que a informação não está especificada.

Tabela 6 – Condenações por esfera da Federação

Esfera	Casos	Frequência (%)
Municipal	13.901	58%
Sem informação	7.355	31%
Estadual/Distrital	1.314	6%
Federal	1.241	5%

Fonte: Elaboração própria com base no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (1995 a 2024).

Tabela 7 – Pessoa física condenada e cargo respectivo na administração pública

Cargo padronizado	Casos	%
Sem informação	8.788	37%
Prefeito(a) ou ex-prefeito(a)	7.901	33%
Outros	4.297	18%
Vereador(a)	1.156	5%
Secretário(a) municipal	895	4%
Assessor(a)	264	1%
Policial	224	1%
Professor(a)	156	1%
Vice-prefeito(a) ou ex-vice-prefeito(a)	130	1%
<b>Total geral</b>	<b>23.811</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (1995-2024).

## 5.

## O impacto da nova lei nas ações de improbidade em andamento

Como a NLIA trouxe vários dispositivos mais benéficos aos réus em comparação com a versão original da Lei de Improbidade, o tema da incidência da lei superveniente foi suscitado em muitos processos judiciais em andamento, incluindo tribunais superiores (STJ e STF). Também foram propostas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra a alteração legislativa (por exemplo, ADIs 7156, 7042, 7043, 7236 e 7237).

Uma das primeiras decisões de impacto do STF veio com a definição do Tema 1199, em agosto de 2022, ao julgar o ARE n. 843.989, com a fixação da seguinte tese:

- 1) É necessário comprovar a responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO.
- 2) A norma benéfica da Lei n. 14.230/2021 (revogaço da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa) é **irretroativa**, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes.
- 3) A nova Lei n. 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogaço expressa do texto anterior, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei n. 14.230/2021 é **irretroativo**, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Num primeiro momento, invocando a tese do Tema 1199, o Judiciário (incluído o STF) interpretou maciçamente (embora não de modo uniforme) que a incidência da NLIA nos casos em curso gerava o encerramento das ações propostas com base no tipo culposo do artigo 10 e apenas nesses casos. Tratava-se de uma aplicação bastante restritiva da NLIA.

Um ano depois da definição do Tema 1199, no entanto, o STF proferiu outra importante decisão, cuja relatoria foi assumida pelo ministro Gilmar Mendes:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PROVIDOS PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.

- 1) A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.
- 2) No julgamento do ARE 843989 (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações da introduzidas pela Lei 14.231/2021 para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.
- 3) As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.

- 4) Tendo em vista que (i) o Tribunal de origem condenou o recorrente por conduta subsumida exclusivamente ao disposto no inciso I do do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) a Lei 14.231/2021 revogou o referido dispositivo e a hipótese típica até então nele prevista ao mesmo tempo em que (iii) passou a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para considerar improcedente a pretensão autoral no tocante ao recorrente.
- 5) Impossível, no caso concreto, eventual reenquadramento do ato apontado como ilícito nas previsões contidas no art. 9º ou 10º da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.249/1992), pois o autor da demanda, na peça inicial, não requereu a condenação do recorrente como incurso no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa e o próprio acórdão recorrido, mantido pelo Superior Tribunal de Justiça, afastou a possibilidade de condenação do recorrente pelo art. 10, sem que houvesse qualquer impugnação do titular da ação civil pública quanto ao ponto.
- 6) Embargos de declaração conhecidos e acolhidos para, reformando o acórdão embargado, dar provimento aos embargos de divergência, ao agravo regimental e ao recurso extraordinário com agravo, a fim de extinguir a presente ação civil pública por improbidade administrativa no tocante ao recorrente.

(ARE n. 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 22.08.23).

Com essa decisão, o STF explicitou que a norma revogada não poderia ser mais aplicada a caso algum, e não apenas no que dizia respeito aos tipos culposos do artigo 10.

Na prática, acresceu as seguintes consequências à incidência imediata da NLIA aos casos em andamento:

- condenações (ainda não definitivas) com base exclusivamente no *caput* do antigo artigo 11 não podem subsistir, pois para ser enquadrada na NLIA como ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública a conduta deve estar contemplada entre uma daquelas tipificadas em um dos incisos do referido artigo (na sua nova redação); e
- condenações (ainda não definitivas) fundadas no dolo genérico do agente tampouco podem subsistir, pois a NLIA exige o dolo específico como requisito da improbidade.<sup>8</sup>

## 6.

# Conclusões

Em resumo, a pesquisa apresentada nesta Nota Técnica revelou o seguinte:

- 1) Não há dados disponíveis no CNJ que permitam avaliar se Ministérios Públicos e Fazendas Públicas aprimoraram seus métodos persecutórios.
- 2) A base de dados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) não foi utilizada nesta pesquisa porque os dados disponíveis se mostraram inconsistentes para os fins pretendidos, revelando limitações da própria base de dados.
- 3) A análise acerca da propositura de ações de improbidade foi feita com a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), do CNJ. O período considerado foi de quatro anos (janeiro/2020 a dezembro/2023), que é o período disponível. A partir dessa base de dados, é possível afirmar:
  - a) **Ainda não é possível avaliar os impactos da mudança da lei quanto ao término das ações**, porque a base de dados não traz informações sobre o desfecho de cada caso, como arquivamentos, absolvições e condenações (procedência/improcedência das ações).
  - b) **Houve queda na quantidade de novas ações fundadas na acusação de improbidade administrativa depois da alteração promovida na Lei n. 8.429, de 1992, pela Lei n. 14.230, de 2021.** Em 2022, ano subsequente à entrada em vigor da lei, houve diminuição de 36% de novas ações em relação ao ano anterior. Em 2023, a redução observada em comparação com 2021 foi de 42%, ou seja, houve diminuição bastante significativa.

- c) **Os foros com mais casos de improbidade são a Justiça Estadual de São Paulo e a Justiça Federal da 1ª Região**, com 13% e 12% das ações do país, respectivamente, seguidas pela Justiça Estadual do Paraná, de Minas Gerais, do Maranhão e do Pará, nessa ordem.

**Já aqueles com menor quantidade de ações de improbidade são as Justiças Estaduais do Amapá, do Acre e a Justiça do Distrito Federal.** A Justiça Estadual concentra 77% dos casos novos entre 2020 e 2023, ficando a Justiça Federal com os restantes 23% no período.

- d) **Caiu o número absoluto de processos novos de improbidade administrativa, assim como houve redução proporcional em relação ao total de casos.** Essas conclusões valem para quase todos os tribunais e anos, à exceção da comparação entre 2022 e 2020 para o TJAM; e daquela entre 2023 e 2021 para o TJES e para o TJAC, o TJAL e o TJMS (a hipótese para explicar essa discrepância é a de que existe inconsistência nos dados ou na forma de alimentação da base de dados do CNJ pela origem).

- 4) Para o exame das condenações por improbidade administrativa, foram usados os dados do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, do CNJ. Os dados disponíveis vão do ano de 1995 a fevereiro de 2024. A partir dessa base de dados, é possível afirmar:

- Há 53.051 registros de condenação, dentre os quais 23.811 (44,9%) estão relacionados com improbidade administrativa.
- A evolução temporal do número de condenações por improbidade administrativa, desde o ano de 1995 é ascendente até o ano de 2019 (exceções em 2012 e 2013), a partir de quando a quantidade de condenações apontada pelo sistema reduziu significativamente (**Gráfico 1**). Como mostrou a **Tabela 4**, isso é explicado pelo intervalo de tempo entre a propositura da ação e a respectiva condenação.

- Na maioria dos casos (68,4%), o intervalo de tempo entre a propositura da ação e a respectiva condenação é superior a 5 anos, sendo que em 23,2% dos casos as ações duram mais de 10 anos (o valor médio é de 7 anos e 2 meses). Não houve tempo suficiente para que novas condenações originadas depois de 2019 tenham transitado em julgado e sido computadas pelo sistema.
- Com pouco mais de dois anos de alteraão da lei, ainda não é possível avaliar as suas consequências sobre o número de condenações: dado o tempo médio de tramitaão das ações de improbidade até que as decisões proferidas transitem em julgado, ainda não há elementos suficientes que permitam análises quantitativas e qualitativas conclusivas sobre as condenações sob o novo regime.
- O tempo de tramitaão das novas ações não é conhecido ainda, mas provavelmente será distinto do período anterior, em razão da atual previsão legal da prescrião intercorrente, uma das inovaões trazidas pela alteraão legislativa.
- A condenação de improbidade por lesão ao erário (artigo 10), cuja modalidade culposa era admitida antes da alteraão da Lei de Improbidade, é a que representa o maior percentual (27,6%) de condenações por improbidade, seguida pela violação dos princípios (artigo 11) (25,3%). Enriquecimento ilícito (artigo 9º) representa percentual bem inferior aos tipos anteriores (6,8%) (**Tabela 5**).
- 58% das condenações por improbidade administrativa envolveram atos de improbidade administrativa praticados em âmbito municipal, seguida da esfera estadual (6%) e da federal (5%) (**Tabela 6**). Falta essa informação quanto a uma parcela relevante das condenações (31%).
- Prefeitos e ex-prefeitos representam, juntos, 33% dos agentes públicos condenados por improbidade administrativa, seguidos de vereadores (5%) e secretários municipais (4%) (**Tabela 7**).

- 5) Por fim, a análise da aplicaço da NLIA pelo Judiciário revelou que o Tema 1199 decidido pelo STF, com a interpretaço que lhe foi dada pelo ARE n. 803.568 AgR-segundo-EDv-ED (rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 22.08.23), representa o estado da arte quanto à aplicaço da NLIA às aões de improbidade administrativa em tramitaço no Judiciário.

Na prática, significa que a norma revogada não pode ser mais aplicada a caso algum, incidindo imediatamente sobre os processos judiciais em andamento. Em resumo:

- Condenaões (ainda não definitivas) com base nos tipos culposos do artigo 10 não podem subsistir, pois a NLIA passou a exigir a comprovaço de dolo específico para a condenaço por improbidade.
- Condenaões (ainda não definitivas) com base exclusivamente no caput do antigo artigo 11 não podem subsistir, pois para ser enquadrada na NLIA como ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administraço Pública a conduta deve estar contemplada entre uma daquelas tipificadas em um dos incisos do referido artigo (na sua nova redaço).
- Condenaões (ainda não definitivas) fundadas no dolo genérico do agente tampouco podem subsistir, pois a NLIA exige o dolo específico como requisito da improbidade.
- O novo regime prescricional aplica-se aos processos em andamento.

# Fontes dos dados

## **CNJ – Painel de Estatística**

Conselho Nacional de Justiça. Estatísticas.

## **CNJ – Cadastro Nacional de Condenados**

Conselho Nacional de Justiça. Cadastro Nacional de Condenados por Crimes de Improbidade Administrativa.

## **Base dos Dados**

Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNJ.

## **Associação Brasileira de Jurimetria**

Scraper do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNJ [Software].

# Notas

## 1

A Lei n. 14.230/2021 excluiu a legitimidade das Fazendas Públicas lesadas para a propositura das ações de improbidade, restringindo a competência ao Ministério Público. Mas, ao julgar as ADIs 7042 e 7043, o STF restabeleceu a legitimidade ativa concorrente entre um e outro.

*pág. 4*

## 2

Nesse sentido, por exemplo, veja-se voto do ministro Napoleão Nunes Maia Filho, do STJ: “de fato, não se deve admitir que a conduta culposa renda ensejo à responsabilização do servidor por improbidade administrativa; com efeito, a negligência, a imprudência ou a imperícia, embora possam ser consideradas condutas irregulares e, portanto, passíveis de sanção, não são suficientes para ensejar a punição por improbidade administrativa. O elemento culpabilidade, no interior do ato de improbidade, se apurará sempre a título de dolo, embora o art. 10 da Lei 8.429/92 aluda efetivamente à sua ocorrência de forma culposa; parece certo que tal alusão tendeu apenas a fechar por completo a sancionabilidade das ações ímprobos dos agentes públicos, mas se mostra mesmo impossível, qualquer das condutas descritas nesse item normativo, na qual não esteja presente o dolo” (Agravamento Regimento no Agravamento em Recurso Especial n. 73.968-SP, 1ª Turma, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 02.10.12). À época da decisão referida, o entendimento não era acolhido pelo STJ, como se vê, por exemplo, do seguinte acórdão: “Não é compatível com essa jurisprudência [do STJ] a tese segundo a qual, mesmo nas hipóteses de improbidade capituladas no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, é indispensável a demonstração de dolo da conduta do agente, não bastando a sua culpa. Tal entendimento contraria a letra expressa do referido preceito normativo, que admite o ilícito culposo. Para negar aplicação a tal preceito, cumpriria reconhecer e declarar previamente a sua inconstitucionalidade (Súmula Vinculante 10/STF), vício de que não padece. Realmente, se a Constituição faculta ao legislador tipificar condutas dolosas mesmo para ilícitos penais, não se mostra inconstitucional a norma que qualifica com tipificação semelhante certos atos de improbidade administrativa” (Recurso Especial n. 1.130.584-PB, 1ª Turma, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j.18.09.12).

*pág. 5*

### 3

TRF 1ª Região, Apelação Cível n. 1026416-75.2018.4.01.3400, 10ª Turma, rel. juiz federal Saulo Casali Bahia, j. 21.08.23.

[pág. 6](#)

### 4

Optou-se por não usar a base de dados do Conselho Nacional do Ministério Público porque os dados se mostraram inconsistentes para os fins desta pesquisa, revelando limitações da própria base de dados.

[pág. 8](#)

### 5

Foram excluídos os casos de improbidade administrativa na Justiça do Trabalho (25 casos), na Justiça Eleitoral (26 casos) e na Justiça Militar (15 casos). Esses 66 casos representam apenas 0,11% do total.

[pág. 9](#)

### 6

Já se viu discussão a esse respeito em alguns casos, ou seja, se seria necessário aguardar o trânsito em julgado ou não para a inclusão dos dados das condenações no sistema. Ao que tudo indica, na prática, é mesmo apenas após o trânsito em julgado que isso ocorre.

[pág. 14](#)

### 7

A alteração da LIA trouxe nova redação para seu artigo 23, que regula o tema da prescrição. O prazo prescricional (para iniciar o processo judicial) passou a ser de 8 anos contados da data do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (artigo 23, *caput*). Além disso, a norma fixou a chamada prescrição intercorrente, inexistente até então (artigo 23, §§ 4º e 5º). Ocorrendo algum dos fatos listados no § 4º (p. ex., o ajuizamento da ação de improbidade, ou a publicação da sentença condenatória), a prescrição é interrompida e o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, porém por 4 anos.

[pág. 16](#)

### 8

Esse entendimento ainda não é definitivo, embora ecoado em diversas decisões do STF e do STJ, pois ainda pende julgamento de recurso interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo. A expectativa é que o término de julgamento se dê em 19/4/2024.

[pág. 22](#)

#### SECRETARIA EXECUTIVA

Alice Sousa  
Ana Alvarenga  
Ariane Donda  
Eduardo Couto  
Jessika Moreira  
Julia Almeida  
Lucas Porto  
Simone Ramos  
Thathiana Gurgel



**Movimento  
Pessoas à Frente**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

#### AUTORIA

Fernanda Cardoso de Almeida Dias da Rocha  
Vera Monteiro  
Luis Pedro Polesi de Castro

#### REVISÃO TEXTUAL

Isabel Ferreira Lima

#### PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Luis Ricardo Sales

#### **Fale com o Movimento!**

*[contato@movimentopessoasafrente.org.br](mailto:contato@movimentopessoasafrente.org.br)*

*[movimentopessoasafrente.org.br](http://movimentopessoasafrente.org.br)*

**JUNHO 2024**





# Movimento Pessoas à Frente

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO