

# Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



# A interface entre a seara penal e a improbidade administrativa

Fabrcio Rocha Bastos\*

## Sumrio

1. Introduo. 1.1. Existncia de um microsistema de combate à corrupo. 1.2. Natureza jurdica da Ao de Improbidade Administrativa. 1.3. Possibilidade jurdica da utilizao do acordo de colaborao premiada na seara da improbidade administrativa. 1.4. Aplicabilidade do regime jurdico da prescrio penal na seara da improbidade administrativa. 2. Concluso. Bibliografia.

## Resumo

No presente artigo, abordo a interface entre o sistema penal brasileiro e a improbidade administrativa. Considerando que alguns delitos funcionais previstos no Cdigo Penal Brasileiro podem ser considerados como atos de corrupo e atos de improbidade administrativa, imprescindvel verificar se haver, realmente, a interface entre os sistemas e qual deve ser a sua abrangncia.

## Abstract

*This article discusses the interface between the Brazilian penal system and administrative misconduct. Considering that some functional offenses provided for in the Brazilian Penal Code can be considered as acts of corruption and acts of administrative misconduct, it is essential to verify if there really is the interface between the systems and what should be their scope.*

**Palavras-chave:** Microsistema da Tutela Coletiva. Microsistema de combate à corrupo. Sistema Penal. Delitos funcionais. Improbidade administrativa. Interface.

**Keywords:** *Collective Guardianship microsystem - Anti-corruption microsystem - Criminal system - Functional offenses - Administrative misconduct - Interface.*

---

\* Doutorando em Direito pela *Universit degli Studi Tor Vergata*, Roma. Mestre em Direito pela *Universit degli Studi Tor Vergata*, Roma. Especialista em Direito Civil, Processual Civil e Empresarial pela Universidade Veiga de Almeida/RJ. Promotor de Justia do Ministrio Pblico do Estado do Rio de Janeiro. Membro do *International Association of Prosecutors* (IAP). Membro do Frum Permanente de Processualistas Cives (FPPC). Membro da Associao Brasileira de Direito Processual Civil (ABDPRO). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Professor dos cursos de Pds Graduao da UCAM/RJ, IERB/RJ, CEPED/UERJ e EMERJ. Professor dos cursos preparatrios da EMERJ, FEMPERJ, AMPERJ e FESMPMG.

## 1. Introduo

A existncia de dois sistemas punitivos que podem abarcar o mesmo fato em duas searas diversas sempre foi um dos grandes desafios em nosso ordenamento jurdico. Inmeras dificuldades se apresentam quando o fato poder, ainda que simultaneamente, gerar perseguo cvel e penal, pois sempre surgiro questionamentos basilares, tais como: a) imputabilidade; b) possibilidade de aplicao da regra do foro por prerrogativa de funo; c) potencial decises conflitantes.

Estes questionamentos, contudo, j foram deveras explorados pela doutrina, mas hodiernamente, mormente diante das alteraes legislativas em ambas searas, surgiram debates instigantes acerca da interface relativa s medidas extraprocessuais.

No que tange s seara da improbidade administrativa, sobreleva notar os seguintes: acordo de colaborao e de no perseguo e o regime prescricional.

No presente artigo, cingir-me-ei aos dois itens, mas fixando algumas premissas conceituais para que a ideia ventilada seja a mais clara possvel.

### 1.1. Existncia de um microsistema de combate s corrupo

A regulamentao legislativa para fins de combate s corrupo j existe h dcadas em nosso sistema jurdico.

O Decreto-Lei n 3.240/41 permitia a decretao do sequestro de bens de pessoas indicadas por crimes que acarretassem prejuzo ao errio.

A Lei n 3.164/1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, estabelecia, em seu art. 1º, *“a possibilidade de sequestro e perda, em favor da Fazenda Pblica, dos bens adquiridos pelo servidor pblico, por influncia ou abuso de cargo ou funo pblica, sem prejuzo da eventual responsabilidade penal.”* A preocupao central da referida legislao era sancionar os servidores pblicos por atos de enriquecimento ilícito.

Posteriormente, a Lei n 3.502/1958, denominada Lei Bilac Pinto, pretendeu regular *“o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influncia ou abuso do cargo ou funo”*. Em sentido semelhante s Lei n 3.164/57, o escopo principal da Lei n 3.502/1958 era punir os agentes pblicos por atos de enriquecimento ilícito.<sup>1</sup>

Ressalte-se que as aludidas leis - Leis n 3.164/1957 e 3.502/1958 cuidavam apenas do enriquecimento ilícito e foram revogadas expressamente pelo art. 25 da Lei n 8.429/1992.

Atualmente, podero ser utilizadas as normas da Lei n 1.079/50, Lei n 4.717/65, Decreto-Lei n 201/67, Lei n 7.347/85, Lei n 8.429/92, Lei Complementar n 135/2010 e a Lei n 12.846/13 como regras que serviro de orientao e soluo

<sup>1</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpo; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa - direito material e processual*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

de eventuais omissões e, claro, com o objetivo de efetivar o princípio constitucional da moralidade administrativa<sup>2</sup>.

No âmbito penal<sup>3</sup>, por outro lado, além do capítulo referente aos crimes contra a Administração Pública (arts. 312 ao 359-H, do Código Penal), foram criadas duas novidades importantes na seara das condutas relacionadas a atos de amplitude internacional: i) a Lei nº 10.467/2002 que passou a prever no Código Penal o crime de corrupção ativa em transação comercial internacional (arts. 337-B ao 337-D, do Código Penal), mas a responsabilização fica adstrita somente às pessoas naturais e ii) a Lei nº 10.467/2002 modificou o art. 1º da Lei nº 9.613/98, criando o tipo penal de corrupção de funcionário público estrangeiro como crime antecedente para a lavagem de dinheiro.

Existem outros marcos legais de combate à corrupção, tais como: Lei nº 9.784/99; Lei nº 8.112/90; Lei nº 8.666/93; Lei nº 10.520/02; Lei Complementar nº 101/00; Lei nº 12.527/11; Lei nº 12.813/13.

A Lei Anticorrupção<sup>4</sup> (Lei nº 12.846/2013) representa o cumprimento, por parte do Brasil, do compromisso internacional firmado a partir da assinatura de duas Convenções, são elas: a Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais e a Convenção de Mérida.

Em ambos os diplomas internacionais, objetiva-se responsabilizar as pessoas jurídicas corruptoras com sanções nas esferas cível, administrativa e penal. Tais diplomas internacionais servem, inclusive, como suporte para a interpretação das normas legais nacionais.<sup>5</sup>

Com o advento da Lei Anticorrupção (LAC), as sociedades empresárias estão obrigadas a prevenir atos considerados lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, sob pena de sanções.

Nesse panorama, o princípio da moralidade administrativa ganhou “eficácia exógena<sup>6</sup>”, pois transcende o âmbito da Administração Pública para condicionar, também, a atuação de pessoas jurídicas que com ela se relacionam.

Diante da quantidade de regras jurídicas presentes em nosso sistema, forçoso reconhecer a existência do microsistema de tutela do patrimônio público ou sistema jurídico anticorrupção, formado primordialmente pela Lei de Improbidade Administrativa

<sup>2</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa - direito material e processual*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 321.

<sup>3</sup> “Mas, as normas da Lei n. 12.846/13 não contém proibições expressas, pois adotam, em verdade, a mesma estrutura das normas penais” (DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz; DAL POZZO, Augusto Neves; DAL POZZO, Beatriz Neves; FACCHINATTO, Renan Marcondes. *Lei Anticorrupção*. Belo Horizonte: Contracorrente, 2015, p. 19).

<sup>4</sup> Há quem prefira a nomenclatura “Lei de Improbidade Empresarial”.

<sup>5</sup> “Cremos, pois, que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção é importante marco legal no conjunto de normas anticorrupção, que não pode deixar de ser levada em conta, inclusive, como suporte para a interpretação das normas legais nacionais” (PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção. Origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 29).

<sup>6</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da lei anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. *Revista Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 156.

e Lei Anticorrupção.<sup>7</sup> O conjunto das normas legais que pretende combater a corrupção é multissetorial e agrega regras penais, administrativas, cíveis e políticas.<sup>8</sup>

O caráter poliédrico dos comportamentos de corrupção exige a necessidade de buscar uma coerência sistêmica da aplicação das regras previstas no microsistema de tutela do patrimônio público, com a possibilidade de complementar as regras já existentes.<sup>9</sup> Ademais, os padrões éticos, a eficiência administrativa e o controle da gestão pública são características indissociáveis da gestão pública pós-moderna.<sup>10</sup>

Apesar de exigir, em algumas hipóteses, a presença de ente público e, até mesmo, de funcionário público, as regras do microsistema do combate à corrupção visam punir os atos praticados por particulares que tenham nítido interesse de beneficiar o agente econômico não vinculado ao Poder Público.

Logo, dois critérios são estabelecidos para sua aplicação: ofensa a interesse da Administração Pública e a prática de determinado ato no interesse ou em benefício, exclusivo ou não, da pessoa física ou jurídica de direito privado.

Destarte, as punições transcendem práticas estatais, alcançando principalmente comportamentos também privados, que representam condutas desonestas e ofensivas aos interesses públicos.

Impende salientar, por oportuno, que a Lei Anticorrupção, por exemplo, segue a tendência mundial de ampliação da jurisdição administrativa sobre a penal, permitindo a aplicação das sanções administrativas como mais efetivas do que as penais.<sup>11</sup>

Ora, tal lei sanciona no âmbito administrativo as condutas de corrupção ativa empresarial. Trata-se, portanto, de um critério punitivo que prefere as sanções administrativas em detrimento das penais, mas não as afasta.<sup>12</sup>

Tal afirmação somente reforça a necessidade de verificar a real interface entre a seara penal e a seara da improbidade administrativa, mormente tendo como diretriz a possibilidade de aplicação das regras do microsistema do combate à corrupção.

<sup>7</sup> “Pode-se afirmar, assim, ao menos no que tange aos mecanismos de prevenção e combate à corrupção no âmbito federal que, com a entrada em vigor da Lei Anticorrupção, ganhou contorno um microsistema jurídico dedicado a esse fim, antes objeto de legislação esparsa, geralmente setorial, como é o caso das normas acerca de licitações e das normas antitruste” (DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz; DAL POZZO, Augusto Neves; DAL POZZO, Beatriz Neves; FACCHINATTO, Renan Marcondes. *Lei Anticorrupção*. 2ª edição. Belo Horizonte: Contracorrente, 2015, p. 70).

<sup>8</sup> “De outra parte, é importante observar que o arcabouço jurídico brasileiro contempla hoje, um conjunto de normas legais que pretendem combater a corrupção, congregando normas penais, administrativas, civis e de conteúdo político” (PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção – origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 17).

<sup>9</sup> PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção – origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 17.

<sup>10</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa – direito material e processual*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 3.

<sup>11</sup> “Porém, ainda que ambas tratem do mesmo tema, a nova lei demonstra uma diferente vertente pela qual pretende enfrentar o problema da corrupção: enquanto a Lei n. 8.429 busca a responsabilização do agente público que efetuou ou favoreceu o ato ilegal, a nova Lei n. 12.846 atua na responsabilização da pessoa jurídica que solicitou a vantagem ilícita ou, de outra forma, foi beneficiada pelo ato improbo” (MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO, Tatiany. *Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 37).

<sup>12</sup> BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à Lei Anticorrupção*. 2ª edição. São Paulo: RT, 2015, p. 27.

## 1.2. Natureza jurídica da Ação de Improbidade Administrativa

### 1.2.1. Da natureza jurídica das sanções decorrentes da prática do ato de improbidade administrativa

As sanções previstas nos arts. 12 da Lei nº 8.429/1992 e 37, § 4º da Constituição da República, não revelam natureza penal, mas estritamente civil. Nem cabe dar uma feição penal às infrações decorrentes da prática de ato de improbidade, pois a tipicidade aqui é aberta (tipos previstos em róis taxativos) e os elementos subjetivos (culpa e dolo) são valorados e narrados de forma diversa. Estruturalmente, portanto, são tipos com premissas e aplicabilidade completamente diversos.<sup>13</sup>

As sanções não possuem índole criminal, tanto que é expresso o dispositivo do art. 12 da Lei nº 8.429/1992 no tocante a ressaltar “independentemente das sanções penais”, enquanto o art. 37, § 4º da Constituição da República deixa em destaque “sem prejuízo da ação penal cabível”. Impende destacar, também, a redação do art. 52, parágrafo único da CR/88, no mesmo sentido. O STJ já decidiu neste mesmo sentido, fixando tese jurídica segunda a qual os agentes políticos municipais, por exemplo, se submetem aos ditames da LIA, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Dec. 201/1967, que pode ser aplicável aos demais agentes políticos, na forma dos arts. 927, III, 985, I e 1.040 do CPC/15.<sup>14</sup>

Pela regra, um funcionário público está sujeito a sofrer sanções penais capituladas no Código Penal; civis, consistentes em indenizações porventura cabíveis; administrativas, contempladas no estatuto jurídico próprio da função; e as acarretadas pela incidência nas improbidades administrativas da LIA, de modo geral mais graves que as anteriores. Especificamente quanto a estas últimas, predomina a natureza civil e eventualmente política, porquanto decorrem do seu reconhecimento e ressarcimento dos danos causados ao erário, a suspensão dos direitos políticos e a indisponibilidade dos bens.<sup>15</sup> Apesar de não afastar a possibilidade de um ato de improbidade administrativa configurar, também, fato penalmente típico, importante indicar que, na ordem civil, são aplicáveis outras sanções.<sup>16</sup> Por fim, vale mencionar, também, que o STJ já reconheceu a possibilidade do agente ser punido pelo justiça eleitoral, bem como por ato de improbidade administrativa, ainda que baseado nos mesmos fatos. O STJ entendeu

<sup>13</sup> COMPARATO, Fabio Konder. Competência do Juízo de 1º Grau. In: SAMPAIO, José Adércio Leite Sampaio et al. (orgs.). *Improbidade Administrativa, 10 Anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 126/127.

<sup>14</sup> AgInt no AREsp 747.465/MG, Rel. Ministro OG Fernandes, 2ª T., j 06.04.2017, DJe 17.04.2017. EDcl no AgRg no REsp 1.216.168/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, 2ª T., DJe 4.10.2013; AgInt no AREsp 926.632/PB, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª T., DJe 23.11.2016; AgRg no AREsp 719.390/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, 1ª T., DJe 23.09.2016; AgRg no AREsp 426.418/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª T., DJe 6.03.2014; e AgRg no REsp 1181291/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 11.11.2013.

<sup>15</sup> FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Ato de Improbidade Administrativa*. 2ª ed. São Paulo: Altas, 2008.

<sup>16</sup> (cf. Antonio José de Mattos Neto, *Responsabilidade Civil...*, Revista dos Tribunais, 752/38). (JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. *Proibidade Administrativa*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva 2002). No mesmo sentido, na doutrina, vale mencionar COSTA, Susana Henriques da. *O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa: ação de improbidade administrativa, ação civil pública, ação popular*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

que a condenação pela Justiça Eleitoral ao pagamento de multa por infringência às disposições contidas na Lei nº 9.504/1997 não impede a imposição de nenhuma das sanções previstas na LIA, inclusive a multa civil, pelo ato de improbidade administrativa.<sup>17</sup>

### 1.2.2. Da natureza jurídica da ação de improbidade administrativa

Fixada a ideia da natureza cível das sanções decorrentes da prática da improbidade administrativa, é imprescindível ratificar a natureza cível da própria demanda.

Ora, o patrimônio público econômico (bens ou valores geridos por entidades de direito público interno e pelas extensões jurídico-privadas da Administração Pública) e o interesse no sentido de uma Administração proba são, à toda evidência, interesses transindividuais, ou seja, interesses representados por número indeterminado de pessoas ligadas por relações básicas fáticas. São, pois, interesses difusos (art. 81, parágrafo único, I, CDC).

Em sentido amplo, podem até ser considerados como interesse público. A moralidade administrativa e seus desvios, com consequências patrimoniais para o erário público, enquadram-se, portanto, na categoria dos interesses difusos, habilitando o Ministério Público, bem como os demais legitimados coletivos (art. 5º, Lei nº 7.347/1985 e art. 17, Lei nº 8.429/1992), a demandar em juízo. Conclui-se, portanto, ser a ação de improbidade administrativa uma garantia processual coletiva, que tem por escopo proteger o direito difuso à probidade administrativa.<sup>18</sup>

Identificados com o amplo espectro dessa conceituação legal, o direito à probidade administrativa e à proteção da *res publica* tem alocação, como não poderia deixar de ser, entre as funções institucionais do Ministério Público unidas no Texto Maior, tuteladas mediante Ação Civil Pública, conforme preconizado no art. 129, III, CR/88<sup>19</sup>. No mesmo sentido, podemos destacar o art. 25 da Lei Federal nº 8.625/1993.<sup>20</sup> Nada impede, pois, concluir que a ação civil prevista na Lei nº 8.429/1992 seja ação

<sup>17</sup> AgRg no AREsp 606.352/SP, 2ª T., Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 15.12.2015.

<sup>18</sup> MACÉDO, Marcus Paulo Queiroz. As três ações coletivas previstas na Lei nº 8.429/92: algumas breves anotações. In: MACEDO, Marcus Paulo Queiroz, MARTELETO FILHO, Wagner Marteleto (orgs.) *Temas avançados do Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 256.

<sup>19</sup> "São funções institucionais do Ministério Público: III – promover o Inquérito Civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos." Nas corretas palavras de Waldo Fazzio Júnior: "Esse mandamento maior, além de indicar a proteção do patrimônio público, identifica-o com outros interesses difusos e coletivos. Isso leva a duas conclusões: os bens jurídicos de que trata a Lei nº 8429/92 integram o elenco dos interesses difusos e coletivos e, corolariamente, o Ministério Público está autorizado a defendê-los em juízo por meio da ação civil pública. (...)" "Depois, não se pode restringir a ação civil de improbidade administrativa à imediatidade da restauração do tesouro público lesado. É um instrumento para se alcançar a afirmação superior dos direitos republicanos, sobretudo da preservação da probidade administrativa. É o corretivo-meio, o remédio processual absolutamente necessário para assegurar a inviolabilidade administrativa, no rumo ditado pelos princípios definidos no art. 37, caput, bem como no art. 129, III, ambos da Constituição Federal (Atos de Improbidade Administrativa – Doutrina, Legislação e Jurisprudência. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 301 e 302).

<sup>20</sup> "Promover o inquérito civil e a ação civil pública na forma da lei para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem."

civil pública, cabendo perfeitamente nos moldes estabelecidos pelo art. 1º, incisos IV e VIII da Lei nº 7347/1985<sup>21</sup>.

Ademais, basta uma mera leitura da súmula preambular da Lei nº 7.347/1985, quando resume o seu teor, para se depreender que o nome adotado é Ação Civil Pública para qualquer tipo de demanda que vise a proteger os interesses de que trata a lei<sup>22</sup>. Ora, se o Ministério Público tem legitimidade para ajuizar ação civil pública, em defesa de quaisquer interesses difusos ou coletivos, especificamente do patrimônio público; se, também, tem legitimação concorrente à ação cabível no âmbito da improbidade administrativa (art. 17 da Lei nº 8.429/1992); se a Lei de Improbidade Administrativa não especifica a natureza da ação que regula, limitando-se a definir-lhe o rito (comum – art. 318, CPC), inexistente razão, de matriz jurídica, a desaconselhar o entendimento que eleva a ação civil de improbidade administrativa ao nível de ação civil pública.

O STJ já se pronunciou a respeito, em diversos julgados, admitindo expressamente o emprego da expressão ação civil pública para designar a ação de conhecimento visando a reprimir os atos de improbidade administrativa.<sup>23</sup> Diante da reiteração de precedentes neste sentido, o STJ editou a súmula 329, exatamente no sentido do que aqui se sustenta.<sup>24</sup> Por fim, impende salientar que a doutrina, seguindo a mesma toada aqui sustentada, ratifica a natureza cível da demanda de improbidade administrativa, bem como, por conseguinte, a própria natureza das sanções decorrentes, conforme abordado no item anterior.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> “as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (IV) – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (...) (VIII) ao patrimônio público e social”

<sup>22</sup> “Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.”

<sup>23</sup> Resp. 199.478/MG, 1ª Turma; Reclamação 591/SP, Corte Especial; Resp. 154.128/SC; Resp. 167.344/SP; Resp. 98.648/MG; Resp. 149.096; Resp. 226.863/GO; RMS 7750/SP; Resp. 469.366 e Resp. 67.148/SP.

<sup>24</sup> “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”.

<sup>25</sup> ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 45 e 4. Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves assim se manifestam: “*Entra pelos olhos, desta forma, que a incidência, ou não, das regras previstas na Lei de Ação Civil Pública, de sua técnica de tutela, independentemente do nome que se queira dar à ação e ao rito que se deseja imprimir, vai depender, fundamentalmente, da identificação, ou não, de um interesse coletivo ou difuso, objeto do referido diploma legal. Se considerarmos que a Lei nº 8429/92 compõe, ao lado de outros instrumentos constitucionais e infraconstitucionais, o amplo sistema de tutela do patrimônio público, interesses difusos, a possibilidade de manejo da ação civil pública na seara da improbidade, quer pelo Ministério Público, quer pelos demais legitimados, torna-se clara. Claríssima, de lege lata, em razão da regra contida no art. 129, III e § 1º, da Constituição Federal, o que, a nosso juízo, torna até desimportante a discussão sob o enfoque puramente dogmático. Equivocada, assim, data venia, a assertiva do descabimento da ação civil pública com vistas ao ressarcimento dos danos causados ao erário e à aplicação das sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/92 em razão do suposto rito especial adotado pela Lei nº 7347/85. Equivocada, rogata venia, não só porque o rito da ação civil pública não é especial, como também, mesmo que especial fosse, ou venha a ser, porque a questão do procedimento, para fins de incidência da Lei, de sua técnica protetiva, como visto, é de nenhuma importância*” (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 601/602). “*No sistema anterior, a tutela jurisdicional do patrimônio público somente era possível mediante ação popular, cuja legitimação ativa era e é do cidadão (CF 5º LXXIII). O autor (LAP 9º). A CF 129, III, conferiu legitimidade ao MP para instaurar Inquérito Civil e ajuizar ACP na defesa do patrimônio público e social melhorando o sistema de proteção judicial do patrimônio público, que é uma espécie de direito difuso. O amplo conceito de patrimônio público é dado pela LAP 1º caput e § 1º*” (JÚNIOR, Nelson Nery. *Código de Processo Civil e Legislação Processual Extravagante em vigor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 1018, nota 25, art. 1º, inciso IV, Lei nº 7347/8). “*A própria ação de improbidade administrativa, regida pela Lei nº 8429, de 02.06.92, enquadra-se como espécie de ação civil pública, seguindo o*



Ainda que se pretenda afastar a sua natureza de ação civil (pública), impende salientar que a atual ciência processual proscreve o sistema das ações típicas, de tradição romana, por intermédio do qual buscava-se aprisionar a veiculação das pretensões a determinados modelos, a determinados tipos de ação.

O Direito Processual se preocupa, nos dias atuais, com a efetividade dos mecanismos de tutela jurisdicional, com a celeridade da atuação interventiva e garantidora do Estado-Juiz, acolhendo a máxima de que o processo deve dar a quem tem um direito, individual ou coletivamente considerado, tudo aquilo e precisamente aquilo que ele pode e deve obter. A bem da verdade, jamais afastando a natureza cível das demandas coletivas, vige o princípio da atipicidade das demandas coletivas em nosso ordenamento, denotando que o essencial é ser adequada e efetiva para a proteção integral da coletividade e não o *nomem iuris* da demanda.<sup>26</sup>

---

*mesmo procedimento, tendo como finalidade a defesa dos entes públicos contra os atos de enriquecimento ilícito, ou que causam prejuízos ao erário público, ou que ofendem certos valores e princípios morais da administração pública. (...) Sem dúvida, a ação de improbidade administrativa enquadra-se como ação civil pública, já que a defesa visada com a sua utilização tem em vista interesses transindividuais, de cunho difuso, como decorre especialmente do inciso III do art. 129 da Constituição Federal, o qual incumbe ao Ministério Público promover a ação para a tutela de uma gama de interesses públicos, nos quais se incluem os de defesa do patrimônio dos entes estatais. (...) Ora, se cominada a incumbência da tutela do patrimônio público e social através da ação civil pública, e procedendo-se à defesa mediante a ação de improbidade, resta silogisticamente correto concluir que a ação civil para tanto se enquadra como pública, com todas as prerrogativas e os instrumentos próprios da Lei nº 7.347 (RIZZARDO, Arnaldo. Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa. São Paulo: GZ, 2009, p. 300). “A Lei da Ação Civil Pública limitava, é certo, a defesa dos interesses tratados aos proventos de natureza condenatória, de valor em dinheiro ou ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º), excluindo a possibilidade de se lançar mão de remédios de natureza declaratória ou constitutiva. Essa limitação, entretanto, foi suprimida pelo art. 83 do Código de Defesa do Consumidor, que permitiu o recurso a todas as ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela, com aplicação à Lei da Ação Civil Pública. Relativamente ao Ministério Público, deve-se considerar ainda que, com a entrada em vigor do texto constitucional, a legitimação do Ministério Público, para a defesa dos interesses elencados na Lei nº 7.347/85, passou a decorrer da própria Constituição Federal permitindo a formulação de pedido de qualquer natureza. Conforme interpreta Hugo Nigro Mazzilli, “o art. 129, III, da Constituição da República, permite a propositura de qualquer ação civil pública pelo Ministério Público, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, não limitando seu objeto a pedido condenatório” (SALLES, Carlos Alberto de. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 97 e Legitimidade para agir: Desenho Processual da Atuação do Ministério Público. In: Ministério Público – Instituição e Processo. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz (coord.). São Paulo: IEDC/Atlas, 1997, p. 256-257). “Partindo de aceita conceituação doutrinária, a ação civil de que trata o art. 17 é pública porque, sendo a probidade administrativa interesse transindividual, indivisível e de titulares indeterminados, pertencendo à categoria dos difusos (cujos objetos são o patrimônio público e social e a moralidade administrativa), a ação que tende a protegê-lo, prevenindo e responsabilizando danos morais e patrimoniais, é a demanda molecular (a ação civil pública criada pela Lei Federal n. 7347/85, art. 1º, IV, com o objeto ampliado pelo art. 129, III, da CF) (...) Em suma, está consolidado na jurisprudência: a) a legitimidade ativa do Ministério Público e a adequação da via eleita (ação civil pública) para a imposição das sanções contra a improbidade administrativa e reparação de dano ao erário na defesa do patrimônio público, considerando a missão como tutela de interesse difuso consistente no direito a uma Administração Pública proba e honesta, que não se confunde com a representação judicial de entidades públicas e não é excluída pela ação popular; b) a inexistência de incompatibilidade de rito entre as Leis n. 7347/85 e 8.429/92; c) a reversão da indenização ao erário e não ao fundo do art. 13 da Lei n. 7.347/85, pela especialidade da Lei 8.429/92 ao estabelecer que a condenação ao ressarcimento do dano ao erário reverte diretamente ao patrimônio da pessoa jurídica pública que suportou o prejuízo, porque a reversão da condenação em dinheiro ao citado fundo é restrita aos casos de impossibilidade da recomposição dos danos” (MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. Probidade Administrativa. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 399, 404 e 405).*

<sup>26</sup> Esse princípio quebra o dogma do batismo das ações que há muito no processo individual. Pela ideia desse princípio não importa qual foi a ação proposta, importando se ela foi a mais adequada e efetiva à

À guisa de resumo, podemos trabalhar com duas teses: *1ª tese*: aplicação do foro por prerrogativa de função, com base nos seguintes fundamentos: a) a ACP por ato de improbidade possui nítido cunho penal; b) deve ser verificada a harmonia do sistema, porque as sanções de improbidade, notadamente a perda da função pública, poderiam ser aplicada por órgão jurisdicional inferior àquele que aplicaria a mesma sanção na seara penal; c) a aplicação da LIA ao agente público sujeito ao regime jurídico do crime de responsabilidade acarreta odioso *bis in idem*. *2ª tese*: inaplicável o foro por prerrogativa de função na seara da improbidade administrativa, com base nos seguintes fundamentos: a) a ACP por ato de improbidade administrativa é cível com a finalidade de aplicação de sanções cíveis; b) não existe no ordenamento constitucional regra que determine tal aplicação, mas somente para as ações penais; c) não há que se falar em *bis in idem* com a aplicação da LIA aos agentes públicos sujeitos ao regime jurídico do crime de responsabilidade, pois além da própria CR/88 afastar tal conclusão, os regimes jurídicos sancionatórios são diversos.

### 1.3. Possibilidade jurídica da utilização do acordo de colaboração premiada na seara da improbidade administrativa

O regime da consensualidade é plenamente aplicável aos fatos penalmente típicos praticados contra a Administração Pública, por meio do instituto da colaboração premiada que, aliás, prescinde da existência de uma ação penal pública em curso para a sua celebração (art. 4º da Lei nº 12.850/2013 - LAC). Os atos de improbidade administrativa podem ser derivados de fatos penalmente típicos quando lesivos à Administração Pública e a recíproca é plenamente verdadeira. Ao perceber tal relação, factível sustentar uma interpretação sistemática entre os dois regimes sancionatórios que permita uma interpenetração das normas<sup>27</sup>.

Nada obstante, é plenamente possível a celebração de acordo de leniência para atos de corrupção prejudiciais à Administração Pública, conforme preconizam os arts. 16 e 17, LAC. As Leis Anticorrupção e de Improbidade Administrativa fazem parte de um mesmo microsistema, razão pela qual haverá o devido diálogo de fontes. Como podemos permitir a realização de acordos de leniência para atos de corrupção e não para os atos de improbidade administrativa? Afirmar a impossibilidade acarretaria uma perniciosa desarmonia no sistema. Merece destaque, também, que a realização de acordo de leniência não configurará pressuposto processual negativo para a ação civil pública por ato de improbidade administrativa (art. 30, LAC). Assim, qual seria a

proteção da coletividade. Art. 83 do CDC. Art. 5º, XXI e LXX da Constituição; art. 8º, III; art. 127, parte final; art. 129, III; art. 29-A; art. 15, V; art. 37, § 4º; art. 55, II e IV, §§ 2º e 3º; art. 14, § 10; art. 85, V; art. 208, IV c/c art. 5º da Lei nº 9.394; art. 211, § 2º da Constituição; Arts. 1º e 4º do DL 201/67; art. 9º da Lei nº 1.079; art. 1º LAPop; arts. 1º e 5º da LACP; art. 17 da LIA; arts. 21 e 22 da LMS; art. 1º da Lei nº 9868; art. 1º da Lei nº 9.882; art. 1º do Estatuto do Torcedor; art. 201 do ECA; art. 81 do Estatuto do Idoso; art. 12 da Lei nº 10.257; art. 30 da Lei nº 12.846; art. 1º da Lei nº 8.884; art. 1º da Lei nº 7.853; art. 1º da Lei nº 7.913; art. 14, § 1º da Lei nº 6.938; art. 2º-A da Lei nº 9.494.

<sup>27</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A&C. *Revista de Dir. Adm. Const.* Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i67.475.

vantagem em celebrar acordo de leniência se o celebrante poderá ser demandado por improbidade? Admitir a aplicação do regime de consensualidade permitirá a efetividade dos acordos de leniência.<sup>28</sup>

Há, entretanto, setor doutrinário<sup>29</sup> que sustenta a inaplicabilidade do instituto da colaboração premiada na seara da improbidade administrativa. Para esta tese doutrinária, o ordenamento jurídico impede a celebração de tal instituto com base nos seguintes fundamentos: a) vedação expressa para a realização de acordo, conciliação e transação, conforme preconiza o art. 17, § 1º, LIA, pois tal norma alcança o instituto da colaboração premiada; b) a independência relativa das instâncias civil, penal e administrativa (arts. 65, 66 e 386, I, IV e VI, CPP e 935, CC), que sugere que não haverá, ressalvados casos específicos, relação direta entre as esferas sancionatórias; c) as sanções da Lei de Improbidade Administrativa independem das demais civis, penais e administrativas previstas nas demais leis especiais (art. 12, LIA). Esta parece ser a tendência em nosso sistema jurídico, mormente diante da decisão do Superior Tribunal de Justiça no sentido da inaplicabilidade da colaboração premiada na seara da improbidade administrativa<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Em sentido diverso do que sustentamos no texto, GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 905.

<sup>29</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed. Editora Saraiva, 2017, p. 915.

<sup>30</sup> Processual civil. Administrativo. Recurso especial. Enunciado administrativo nº 2/STJ. Improbidade administrativa. Contrato de prestação de serviço de telemarketing. Cisão da empresa vencedora do certame. Celebração de termo aditivo com a nova empresa criada. Vedação editalícia e contratual. Violação aos princípios da administração pública. Elemento subjetivo do ato ímprobo reconhecido pelo tribunal de origem com base nos fatos e provas contidos nos autos. Reexame de matéria fática e probatória. Inadequação. Súmula 7/STJ. Divergência jurisprudencial. Descumprimento dos requisitos legais e regimentais. Delação premiada e acordo de leniência. Aplicação das Leis nos 8.884/94 e 9.807/99 no âmbito da ação de improbidade administrativa. Institutos restrito à esfera penal. Inaplicabilidade no âmbito da ação de improbidade administrativa, nos termos da redação vigente do art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/92. (...) 4.2. Embora o instituto tenha sido consolidado recentemente, com a promulgação da Lei nº 12.850/2013, é de ressaltar que o ordenamento jurídico já trazia previsões esparsas de colaboração premiada - gênero do qual a delação premiada é espécie - entre as quais podemos citar os alegados arts. 13 a 15 da Lei nº 9.807/99, bem como o art. 35-B, da Lei nº 8.884/94 (vigente à época da interposição do recurso, revogado pelo art. 87, da Lei nº 12.529/2011 - atual Lei Antitruste). 4.3. Por meio de interpretação sistemática dos dispositivos citados, observo que os mecanismos ali previstos são restritos às finalidades previstas nos respectivos diplomas normativos. 4.4. No caso da Lei nº 9.807/99 - que instituiu o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas -, o benefício se restringe ao processo criminal e pressupõe que o Réu esteja sofrendo algum tipo de ameaça ou coerção em virtude de sua participação na conduta criminosa. 4.5. Por sua vez, a Lei Antitruste, ao prever o acordo de leniência, restringe seus benefícios a eventuais penalidades impostas em decorrência da prática de crimes contra a ordem econômica, "tipificados na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos demais crimes diretamente relacionados à prática de cartel, tais como os tipificados na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e os tipificados no 88 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal". 4.6. Os benefícios de colaboração premiada previstos na Lei nº 9.807/99 - que instituiu o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas -, bem como na Lei Antitruste, não são aplicáveis ao caso em concreto, em que a prática de crimes contra a ordem econômica, nem estão demonstradas as hipóteses de proteção prevista na Lei nº 9.807/99. 4.7. Por fim, é necessário consignar que a transação e o acordo são expressamente vedados no âmbito da ação de improbidade administrativa (art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992), ainda que entenda oportuno o debate pelo Congresso Nacional sobre o referido dispositivo legal, a fim de analisar sua atualidade, pertinência e compatibilidade com normas sancionatórias que preveem a possibilidade de acordo de não persecução penal. 4.8. Sobre o tema: AgInt no REsp 1654462/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/06/2018, DJe 14/06/2018; REsp 1217554/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2013, DJe 22/08/2013. 5. Ante o exposto, não conheço dos recursos especiais interpostos por Call Tecnologia e Serviços Ltda., Aberones da Silva e Ricardo Lima Espíndola, e nego provimento ao

Esta mesma doutrina sustenta a possibilidade de reflexos dos acordos de colaboração premiada na seara da improbidade administrativa, mormente como elemento de formação da convicção do magistrado quando usado como prova emprestada (art. 372, CPC). Nada obstante, admite a possibilidade de celebração, na seara da improbidade administrativa, do acordo de leniência previsto no art. 16, LAC.<sup>31</sup>

Com o advento do art. 18, Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público, que foi ratificado pela Lei nº 13.964/19 ao inserir o art. 28-A no CPP, há a permissão para a celebração de acordo de não persecução penal entre o MP e o autor do fato.

Não haveria, *a priori*, empecilho, pelos mesmos motivos acima expostos, para a celebração de acordo de não persecução cível, a par da vedação, então existente no art. 17, §1º, da Lei nº 8.429/92, mormente nos casos de pequena relevância, tais como acumulação irregular de cargos e lesão ao erário de pequena monta, desde que seja devidamente observada a atribuição funcional do membro e o princípio do Promotor Natural.

Em outros termos, será imperativa a previsão no rol de atribuições do órgão de execução do Ministério Público que celebra o acordo de não persecução penal a possibilidade de abranger a não persecução cível ou celebração, mediante ação conjunta com o órgão de execução com atribuição para a persecução na seara da improbidade.

Esta necessária observância ganha ainda mais relevância após a positivação, em nosso sistema jurídico, do acordo de não persecução cível que abrange a pretensão na seara da improbidade administrativa, conforme preconiza o art. 17, §1º, LIA, com a redação dada pela Lei nº 13.964/19.

Para admitirmos a possibilidade de tal avença, que em nada difere, na essência, do acordo de leniência e de colaboração premiada, imprescindível a observância de todos os requisitos elencados na referida norma.

#### **1.4. Aplicabilidade do regime jurídico da prescrição penal na seara da improbidade administrativa**

A aplicabilidade do regime jurídico da prescrição penal na seara da improbidade administrativa é aceita, em modo geral, pela doutrina e jurisprudência.

Apesar desta aceitação tranquila, não há muita técnica na sua aplicabilidade, mormente quando relegam ao oblívio temas importantes tais como: i) início flexível da contagem do prazo prescricional na seara da improbidade administrativa; ii) causas interruptivas da prescrição.

---

recurso especial interposto por Durval Barbosa Rodrigues (REsp 1464287/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2º T., j. 10/03/2020, DJe 26/06/2020).

<sup>31</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed. São Paulo, Saraiva, 2017, p. 900.

Entretanto, dois temas foram objeto de algumas decisões importantes e serão adiante apresentados: i) unidade existencial do ato de improbidade; ii) ato de improbidade que configura infração penal.

#### 1.4.1. Unidade existencial do ato de improbidade

Um dos grandes problemas, na contagem do prazo prescricional, é trazer a interpretação aplicável no direito penal para a seara da improbidade, para o caso de concurso de agentes (arts. 2º e 3º, LIA). Assim, quando há concurso de agentes, a contagem do prazo prescricional será realizada de forma isolada ou será aplicada a unidade existencial?

Existem duas teses para o tema: 1ª tese<sup>32</sup>: a unidade existencial do ato de improbidade não redundaria necessariamente na unidade do lapso prescricional. Não significa que a contagem do prazo prescricional será a mesma. A premissa não é que não pode ter a mesma contagem, mas não necessariamente será utilizada a mesma contagem, pois a premissa das regras prescricionais do ato de improbidade administrativa é a condição funcional do agente público que praticou o ato. Em outros termos, a aplicação da unidade existencial deve ser casuística como, aliás, já foi reconhecida pela 1ª Turma do STJ.<sup>33</sup> O critério aplicável é a condição funcional dos agentes. Se a condição funcional dos agentes públicos for a mesma, aplica-se o mesmo lapso prescricional com a mesma forma de contagem. Se a condição for diversa, o lapso prescricional também será diverso. Assim, cada agente público estará sujeito ao lapso prescricional que se ajuste à sua condição funcional. Para quem defende esta tese, a unicidade do regime prescricional deverá prevalecer quando o ato de improbidade administrativa for praticado em conjunto entre o agente público e o terceiro particular.

Para uma 2ª tese<sup>34</sup>: deverá ser aplicada a tese monolítica do regime prescricional, ou seja, por exemplo, se o agente público possuía vínculo precário, a contagem do prazo prescricional tem que estar diretamente atrelada àquele que o nomeou, como nos casos de cargos em comissão. Caso o agente público que possui vínculo efetivo pratique o ato de improbidade administrativa em conjunto com o agente público que exerce um cargo em comissão, para esta tese, a contagem do prazo prescricional será sempre a mesma. A premissa desta segunda tese é a de que a manutenção de qualquer um destes agentes vinculados à Administração Pública pode criar dificuldades para a correta apuração do fato e isso, por si só, torna impossível a contagem do prazo de forma autônoma. Assim, somente quando o último dos agentes envolvidos na prática do ato de improbidade administrativa cessar o seu vínculo, começará a contagem do prazo prescricional para o exercício judicial da pretensão. A 2ª Turma do STJ já adotou esta tese.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Op. cit., p. 767.

<sup>33</sup> REsp 1.071.939/PR, 1ª T., rel. Min. Francisco Falcão, j. 02.04.2009, DJe 22.04.2009; Resp 1088247/PR.

<sup>34</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual do Processo Coletivo*. Op. cit., p. 533.

<sup>35</sup> REsp 1.088.247/PR, 2ª T., rel. Min. Herman Benjamin, j. 19.03.2009, DJe 20.04.2009.

### 1.4.2. Ato de improbidade que configura infração penal

*Ab initio*, impende fixar que o ato de improbidade administrativa não afasta a possibilidade de punição no âmbito penal. Ademais, é plenamente possível que um único ato praticado pelo agente público seja infração penal e ato de improbidade administrativa. O art. 23, II, LIA, ao “regular” o prazo prescricional, remete à lei específica.

Para fins de resolução do tema, vale remeter a norma aos arts. 142, § 2º, Lei nº 8.112, e 244, parágrafo único, da LC 75/1993. Diante da combinação desses três artigos surge a tese da aplicabilidade do prazo prescricional previsto na legislação penal.

O STJ fixou este entendimento e determinou a aplicação do art. 109, CP,<sup>36</sup> observada a pena em concreto. O STJ fixou entendimento, também, no sentido da necessidade da apuração na seara penal, para fins de aplicação do prazo prescricional do Direito Penal.<sup>37</sup> Assim, caso exista inquérito policial em curso, pode ser aplicado o prazo prescricional na seara penal. Entretanto, há julgados, no âmbito do próprio STJ, no sentido da necessidade da existência de uma ação penal para tal fim.<sup>38</sup>

Apesar de poder ser considerado um entendimento consolidado no STJ, a aplicação do prazo prescricional penal na seara da improbidade administrativa, na forma apresentada pelo STJ, pode gerar uma série de problemas de ordem prática: a) haverá a necessidade de aguardar a sentença condenatória na seara penal, para que seja aplicável o prazo prescricional penal com base na pena em concreto (art. 110, CP); b) as causas interruptivas da prescrição na seara cível e na seara penal são diversas, pois, a rigor, na seara cível somente há uma causa interruptiva (arts. 240, CPC; 202, I, CC; 174, parágrafo único, I, CTN e 8º, § 2º, LEF), enquanto que na seara penal existem diversas causas (art. 117, CP), então pode gerar um problema sério de prescrição; c) princípio da independência entre as instâncias (art. 52, parágrafo único, CR/88; art. 935, CC). Assim, se o agente público for absolvido na seara penal, não será, necessariamente, absolvido na seara da improbidade, salvo nos casos de reconhecimento da ausência do fato e ausência de autoria.

## 2. Conclusão

A existência de dois sistemas punitivos que podem abarcar o mesmo fato em duas searas diversas sempre foi um dos grandes desafios em nosso ordenamento jurídico. Inúmeras dificuldades se apresentam quando o fato poderá, ainda que simultaneamente, gerar persecução cível e penal, pois sempre surgirão questionamentos basilares, tais como: a) imputabilidade; b) possibilidade de aplicação da regra do foro por prerrogativa de função; c) potencial decisões conflitantes.

No presente artigo, apresentei a interface entre os dois sistemas punitivos derivados do direito penal e da improbidade administrativa, porém focado na natureza

<sup>36</sup> MS 12.414/DF, Rel. Min. Nilson Naves, julgado em 25.11.2009 (informativo 417).

<sup>37</sup> MS 15.462/DF, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 14/3/2011 (informativos 464 e 466). No mesmo sentido: MS 20.162/DF e Resp 1.433.635/RO.

<sup>38</sup> Resp 1.116.477/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 16/8/2012 (informativo 502).

jurídica da improbidade administrativa, o regime prescricional e a possibilidade de solução consensual.

Em nosso sistema jurídico, há alguns microsistemas e entre eles foi destacado o que busca o combate aos atos de corrupção. Enquanto a tipicidade penal é fechada, por exemplo, na seara da improbidade administrativa, como regra, é aberta.

Esta interface possibilita uma dupla punição sem, contudo, violação da regra do *ne bis in idem*.

Conclui-se, portanto, que os elementos e institutos dialogam entre si, apesar de pertencerem a searas diversas.

### Bibliografia

ALMEIDA, João Batista de. *Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BASTOS, Fabrício Rocha. *Acordo de Não Persecução Cível*. Salvador: Liber, 2021.

\_\_\_\_\_. *Curso de Processo Coletivo*. São Paulo: FOCO, 2ª ed., 2020.

BITTENCOURT, Sidney. *Comentários à Lei Anticorrupção*. 2ª edição. São Paulo: RT, 2015, p. 27.

COMPARATO, Fabio Konder. Competência do Juízo de 1º Grau. In: SAMPAIO, José Adércio Leite Sampaio et al. (orgs.). *Improbidade Administrativa, 10 Anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COSTA, Susana Henriques da. *O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa: ação de improbidade administrativa, ação civil pública, ação popular*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz; DAL POZZO, Augusto Neves; DAL POZZO, Beatriz Neves; FACCHINATTO, Renan Marcondes. *Lei Anticorrupção*. Belo Horizonte: Contracorrente, 2015.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A&C. *Revista de Dir. Adm. Const.* Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i67.475.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Ato de Improbidade Administrativa*. 2ª ed. São Paulo: Altas, 2008.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed. São Paulo, Saraiva, 2017.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. As três ações coletivas previstas na lei nº 8.429/92: algumas breves anotações. In: MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz, MARTELETO FILHO, Wagner Marteleto (orgs.). *Temas avançados do Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2015.

MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernando; RAMALHO, Tatiany. *Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 37.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. *Probidade Administrativa*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. *Probidade Administrativa*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Vêras de. A juridicidade da lei anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. *Revista Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 14, n. 156.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Código de Processo Civil e Legislação Processual Extravagante em vigor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

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

\_\_\_\_\_. *Manual do Processo Coletivo*. Salvador: JusPodivm, 2018.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção. Origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 29.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. São Paulo: GZ, 2009.

SALLES, Carlos Alberto de. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 97.

\_\_\_\_\_. Legitimidade para agir: Desenho Processual da Atuação do Ministério Público. In: *Ministério Público – Instituição e Processo*. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz (coord.). São Paulo: IEDC/Atlas, 1997.