

## **A flexibilização da independência de instâncias promovida pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa**

### **The flexibilization of the independence of instances promoted by Law nº 14.230/2021 in the Administrative Improbity Law**

Gabriella Airem<sup>1</sup>

#### **Resumo:**

O presente artigo investiga as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, que alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa, com foco na flexibilização do princípio da independência de instâncias entre as esferas penal, civil e administrativa. O estudo explora como essas modificações pretendem harmonizar a aplicação das sanções administrativas com os princípios constitucionais e o direito ao devido processo legal, evitando duplicidades punitivas e promovendo maior segurança jurídica. A análise percorre o histórico e a evolução da improbidade administrativa no Brasil, aborda os desafios e oportunidades trazidos pela nova legislação e examina as consequências práticas dessa flexibilização, especialmente na mitigação de conflitos interinstitucionais e no fortalecimento da coerência jurídica no tratamento dos atos de improbidade. A metodologia adotada baseia-se em uma abordagem exploratória qualitativa, de modo a descobrir as bases e trazer informações que permitam chegar ao resultado esperado. Para a organização do estudo utilizou-se a metodologia de caráter bibliográfico e documental, analisando materiais e conteúdos já existentes por meio da consulta em livros, revistas, sites, artigos científicos, monografias e outros documentos que abordam a temática pesquisada sob uma leitura crítico-reflexiva acerca do objeto de estudo.

**Palavras-chave:** Lei nº 14.230/2021; Independência de instâncias; Improbidade administrativa; Flexibilização; Responsabilidade.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB).

**Abstract:**

The present article investigates the changes introduced by Law No. 14,230/2021, which significantly altered the Administrative Improbability Law, focusing on the relaxation of the principle of independence of instances across criminal, civil, and administrative spheres. The study explores how these modifications aim to harmonize the application of administrative sanctions with constitutional principles and the right to due process, preventing punitive duplications and promoting greater legal certainty. The analysis covers the history and evolution of administrative improbity in Brazil, addresses the challenges and opportunities brought by the new legislation, and examines the practical consequences of this flexibility, particularly in mitigating interinstitutional conflicts and strengthening legal coherence in the treatment of acts of improbity. The adopted methodology is based on a qualitative exploratory approach to uncover foundations and provide information that enables reaching the expected outcome. For the study's organization, a bibliographic and documentary methodology was used, analyzing existing materials and content through consulting books, journals, websites, scientific articles, monographs, and other documents that address the researched topic, with a critical-reflective reading of the object of study.

**Keywords:** Law nº 14.230/2021; Independence of instances; Administrative misconduct; Legal flexibility; Administrative responsibility; Principle of the independence of instances.

### **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Art. – Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CPP – Código de Processo Penal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

Dj – Diário de Justiça

Dje – Diário de Justiça Eletrônico

HC – *Habeas Corpus*

Lei nº 8.429/92 – Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

Séc. – Século

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

§ – Parágrafo

## **Sumário**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1. HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: A INFLUÊNCIA DA LEI Nº 14.230/2021.....</b>	<b>7</b>
<b>2. REAVALIAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS DIANTE DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>11</b>
<b>3. INTERDEPENDÊNCIA ENTRE ESFERAS PENAL E ADMINISTRATIVA: IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NA RESPONSABILIDADE SANCIONADORA .....</b>	<b>14</b>
<b>4. EFEITOS PRÁTICOS DA APLICAÇÃO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS. ....</b>	<b>20</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>22</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>24</b>

## INTRODUÇÃO

A corrupção e os atos de improbidade administrativa representam desafios significativos para a integridade das instituições públicas e a confiança da sociedade nos gestores públicos. Diante disso, a Constituição Federal de 1988 introduziu o ato de improbidade no capítulo referente à administração pública, em seu art. 37, *caput*, determinando princípios vetores de uma boa administração, a fim de criar um robusto mecanismo de proteção da sociedade contra atividades administrativas ilegais e imorais.

Nesse diapasão, o art. 37, § 4º, da CF/88, prevê que os atos de improbidade administrativa acarretam a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível<sup>2</sup>.

Visando regulamentar o mencionado dispositivo, foi promulgada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), que institui sanções punitivas aplicadas pelo Poder Judiciário aqueles responsáveis por atos de improbidade.

Dessa forma, a LIA, pilar do combate à corrupção no Brasil, revelou distorções em sua aplicação ao longo dos anos. Conceitos jurídicos amplos, punições severas e distanciamento da segurança jurídica evidenciaram a necessidade de aprimoramento.

Em virtude da utilização de conceitos indeterminados, muitas vezes pautados apenas por princípios, os tribunais brasileiros, com o passar dos anos, aplicaram a LIA de formas diversas, muitas vezes contraditórias, se afastando do texto legal, gerando insegurança jurídica e disparidades nos julgamentos e nas sanções. Isso evidenciou a necessidade de reformas.

Com a aplicação inconsistente da LIA, tornou-se necessário modernizá-la para garantir maior segurança jurídica e eficiência na punição de atos ímprobos. Diante desse cenário, foi sancionada a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que trouxe inúmeras inovações a Lei nº 8.429/1992, isto é, o conteúdo da LIA foi intensamente alterado, na expectativa de adequar o texto legal aos princípios norteadores do direito administrativo sancionador, aplicáveis ao sistema de improbidade administrativa por expressa previsão legal.<sup>3</sup> Nas palavras de Flávio Luiz Yarshell e Heitor Vitor Mendonça Sica, “a Lei nº 14.230/2021 tem por inequívoco objetivo

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book, p. 796.

<sup>3</sup> “Art. 1º (...) § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em 9 jan. 2023. Art. 1º, § 4º.

reposicionar a ação de improbidade administrativa, afastando-a do microsistema de tutela dos interesses transindividuais e inserindo-a no campo do ‘direito sancionador’”.<sup>4</sup>

Nesse viés, uma das alterações que chama a atenção na atualização dos preceitos que regem o microsistema da LIA está no princípio da independência das instâncias, presente no art. 21, § 4º, inserido pela Lei nº 14.230/2021, *in verbis*:

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

O normativo, em sua versão original, adotava o regime de independência das instâncias, ancorado no art. 37, § 4º, da CF/1988, que estabelece que os “atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”; e no art. 225, § 3º, da CF/1988, segundo o qual as “condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A independência de instâncias significa que cada esfera do poder público possui a liberdade de analisar um mesmo fato e aplicar as sanções cabíveis, de acordo com suas respectivas normas e procedimentos, independentemente umas das outras. Ou seja, a apuração, o processamento e a sanção de um mesmo fato ensejador de um ato de improbidade administrativa poderia ocorrer em diferentes esferas, sem que isso configurasse *bis in idem*.

Pelo sistema de independência de instâncias, apenas sentença penal que reconhece a inexistência material do fato ou a ausência de autoria pode fazer coisa julgada no âmbito cível. Todas as demais causas de absolvição criminal não implicam necessariamente em absolvição cível.

A fim de flexibilizar a independência de instâncias e na linha da aproximação com institutos do direito penal, a Lei nº 14.230/2021 incluiu o art. 21, §4º, estabelecendo uma espécie de *comunicação ampla* dos efeitos da absolvição penal à ação por improbidade administrativa, de forma que quaisquer dos fundamentos previstos no art. 386 do Código de Processo Penal (CPP) passam, agora, a "impedir o trâmite" da ação em que se discutam os mesmos fatos.

---

<sup>4</sup> YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. Consultor Jurídico. *Reposicionamento da ação de improbidade administrativa*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade>. Acesso em: 15 out. 24.

Isto é, a absolvição criminal, independentemente da causa, influencia diretamente o julgamento da ação de improbidade administrativa, desde que a absolvição discuta os mesmos fatos e a decisão seja confirmada pelo tribunal.

Em síntese, a alteração promovida na adoção do princípio da independência das instâncias tem por finalidade evitar o *bis in idem* e preservar a coerência da jurisdição, de modo que, ainda que se trate de matérias diferentes, decisões em outras esferas da jurisdição influenciarão na decisão de improbidade administrativa em benefício do réu.

Não obstante, a transição para esse novo modelo exige a revisão das práticas e conceitos tradicionais do direito administrativo, com foco em uma maior harmonização entre as diversas esferas sancionatórias do Estado. Dessa forma, o direito administrativo brasileiro avança para um paradigma que vai além da simples autonomia das esferas, buscando integrar as instâncias de maneira a criar um sistema mais justo e eficaz. Essa mudança reflete uma visão mais sofisticada do interesse público, que passa a ser compreendido em conjunto com valores fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a defesa dos direitos individuais, promovendo um equilíbrio essencial no exercício do poder sancionador.

Neste artigo, serão analisadas as implicações das mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/2021, especialmente no que diz respeito à independência das instâncias e à flexibilização da responsabilidade administrativa.

No primeiro capítulo, será traçada uma revisão histórica da improbidade administrativa no Brasil, de forma a demonstrar a evolução normativa e as transformações sociais e políticas que culminaram na criação da LIA e na subsequente reforma de 2021.

O segundo capítulo analisará o conceito e as características da independência de instâncias no direito brasileiro, explorando a divisão entre as esferas penal, administrativa e civil, bem como as razões para que elas atuem de forma independente. Para tanto, discutir-se-á o impacto do princípio no Estado Democrático de Direito, analisando como o sistema busca assegurar que cada instância possa julgar um mesmo fato sob sua própria perspectiva jurídica, sem que haja interferências indevidas, além de revisar a doutrina e a jurisprudência relevantes sobre o tema.

Em sequência, o terceiro capítulo, focará na interdependência entre as esferas penal e administrativa promovida pela Lei nº 14.230/2021, com especial ênfase na comunicação estabelecida pelo art. 21, §4º, que impede o prosseguimento de ações de improbidade em casos em que houve absolvição criminal pelos mesmos fatos.

Por fim, o quarto capítulo investigará os efeitos práticos da flexibilização da independência de instâncias, abordando as implicações para a segurança jurídica e a eficiência

na punição de atos ímprobos. Consideram-se aqui os riscos do *bis in idem*, o papel do princípio da proporcionalidade e as demandas por coerência nas decisões judiciais. Esse capítulo avalia se a Lei nº 14.230/2021 alcança uma relação equilibrada entre a autonomia das instâncias e a necessidade de uma interação entre elas, caminhando para um sistema jurídico mais justo e alinhado ao devido processo legal.

Para alcançar os objetivos propostos será adotada metodologia baseada em pesquisa teórico-doutrinária, jurisprudencial e legislativa. A abordagem escolhida será qualitativa, com foco na análise interpretativa das normas jurídicas e das decisões dos tribunais superiores. Para a organização do estudo utilizar-se-á a metodologia de caráter bibliográfico e documental, analisando materiais e conteúdos já existentes por meio da consulta em livros, revistas, sites, artigos científicos, monografias e outros documentos que abordam a temática pesquisada sob uma leitura crítico-reflexiva acerca do objeto de estudo.

## **1. HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: A INFLUÊNCIA DA LEI Nº 14.230/2021.**

O surgimento da Lei de Improbidade Administrativa no Brasil está diretamente relacionado ao movimento de combate à corrupção e à defesa da moralidade administrativa. Com o crescimento da máquina pública, associado ao aumento das responsabilidades e funções do Estado, gerou-se a necessidade de mecanismos mais rigorosos de fiscalização e controle. Foi nesse contexto de expansão do Poder Público e da crescente demanda por integridade que emergiu o instituto da improbidade administrativa.

A relação entre poder e responsabilidade na administração pública remonta às civilizações antigas. Desde o Código de Hamurábi, datado do Séc. XVIII a.C., já se previam punições para juízes que cometiam atos de improbidade, incluindo a indenização e o afastamento de suas funções<sup>5</sup>. Esses primeiros registros históricos mostram que a preocupação com a ética na administração pública sempre estivera presente, mesmo que o conceito de improbidade administrativa, tal como conhecido hoje, tenha se consolidado apenas no Séc. XX.

Da mesma forma, na Tábua Nona, dedicada ao direito público, o terceiro tópico determinava a pena de morte para juízes que recebessem dinheiro para favorecer uma das partes

---

<sup>5</sup> 5º - Se um juiz dirige um processo e profere uma decisão e redige por escrito a sentença, se mais tarde o seu processo se demonstra errado e aquele juiz, no processo que dirigiu, é convencido de ser causa do erro, ele deverá então pagar doze vezes a pena que era estabelecida naquele processo, e se deverá publicamente expulsá-lo de sua cadeira de juiz. Nem deverá ele voltar a funcionar de novo como juiz em um processo. (O Código de Hammurabi. Introdução, tradução do texto cuneiforme e comentários. 8 ed. Petrópolis, Vozes, 2000.)

em detrimento de outra: “se um juiz ou um arbitro indicado pelo magistrado receber dinheiro para julgar a favor de uma das partes em prejuízo de outrem, que seja morto.”<sup>6</sup>.

No que diz respeito ao Brasil, ainda no regime da monarquia, no início legislativo, em que as Ordenações eram instruções legislativas que regiam a colônia, já era possível verificar penas impostas aos Oficiais de Justiça ou da Fazenda que praticassem atos corruptos, desviando o interesse público ao interesse privado. Trata-se da promulgação do Código Criminal, em 1930, no qual surge o “Título V - Do Crimes contra a boa ordem, e Administração Pública”, havendo a tipificação objetiva de atos que serão posteriormente enquadrados como ímprobos, entre eles a prevaricação, suborno, concussão e a “peita”, vejamos:

*Art. 135. Julgar-se-ha commettido este crime:*

*1º Pelo empregado público, encarregado da arrecadação, cobrança, ou administração de quaesquer rendas, ou dinheiros publicos, ou da distribuição de algum imposto, que directa, ou indirectamente exigir, ou fizer pagar aos contribuintes, o que souber não deverem.*

*Penas - de suspensão do emprego por seis mezes a dous annos.*

*No caso, em que o empregado público se aproprie o que assim tiver exigido, ou o exija para esse fim.*

*Penas - de perda do emprego; prisão por dous mezes a quatro annos, e de multa de cinco a vinte por cento do que tiver exigido, ou feito pagar.*

O termo “probidade administrativa” surge com a promulgação da Constituição de 1891, em seu Capítulo V, no qual são atribuídas as responsabilidades do Presidente da República. O art. 54, 6º, apresenta o termo “probidade da administração” sendo um exemplo de crime de responsabilidade os atos que atentarem contra ela.

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

(...)

6º) a probidade da administração;<sup>7</sup>

Na Constituição de 1934, fora mantido o entendimento de que o atentado contra a probidade administrativa era um crime de responsabilidade, especialmente no que dizia respeito à conduta do Presidente da República. Observa-se que esse marco inicial estabeleceu um vínculo direto entre a atuação do chefe do Executivo e a necessidade de preservar a integridade e a ética na administração pública, prevendo consequências legais para quem violasse esses princípios. Embora o conceito de improbidade ainda não fosse sistematizado como é hoje, já existia a preocupação em responsabilizar altos dirigentes públicos por práticas que atentassem contra a moralidade administrativa.

Em sequência a Constituição de 1946 reafirma que o atentado contra a administração pública era um crime de responsabilidade aplicável ao Presidente da República. A novidade, no

---

<sup>6</sup> A Lei das XII Tábuas: fonte do direito público e privado / Silvio A.b. Meira. Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 1972

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1891. Promulgada em: 24 de fevereiro de 1891.

entanto, veio com o art. 141, § 31, que previa explicitamente a criação de uma legislação que regulamentasse o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito por abuso de função pública.

§ 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.

Para regulamentar essa previsão, foi sancionada a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957<sup>8</sup> (Lei Pitombo-Godói Ilha), que, embora tenha traçado diretrizes simplificadas para o processo, falhou em definir de maneira clara os atos de improbidade, o que gerou a necessidade de legislações complementares.

Com a Constituição de 1967, a questão da probidade administrativa continuou sendo tratada como crime de responsabilidade, agora estabelecida no art. 84, inciso V. No entanto, com o advento do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968, o cenário jurídico sofreu uma drástica transformação ao conferir ao Presidente da República poderes extraordinários, incluindo o confisco de bens de pessoas que enriquecessem ilicitamente no exercício de cargo público, abrangendo funcionários de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. O dispositivo autorizava o confisco de bens sem a necessidade de um processo judicial regular, marcando uma ruptura com o princípio do devido processo legal.

Art. 8º - O Presidente da República poderá, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Com o fim do regime militar e a restauração da democracia, enfrentava-se a necessidade de construir uma administração pública mais ética e eficiente, contexto em que surge a Constituição Federal de 1988 representando um marco ao consolidar princípios fundamentais para a gestão pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além de firmar esses princípios, a CF/88 trouxe mecanismos de controle e responsabilização dos agentes públicos, abrindo caminho para a criação de normas infraconstitucionais que regulassem a conduta administrativa.

Como cediço a legislação brasileira já previa formas de responsabilização para desvios administrativos, mas observava-se a necessidade de um diploma legal específico que tratasse dos atos de improbidade com o devido rigor. Momento em que surge o art. 37, § 4º, da CF/88, prevendo expressamente a possibilidade de punições aos agentes públicos que atentassem

---

<sup>8</sup> BRASIL. Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957. Promulgada em: 1 de junho de 1957.

contra os princípios da administração pública, sinalizando a necessidade de uma legislação específica que detalhasse essas infrações e suas sanções.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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

Nesse cenário, a preocupação em estabelecer mecanismos eficazes para prevenir e punir atos que violassem os princípios da administração pública, em especial aqueles que resultassem em enriquecimento ilícito, prejuízos ao erário ou desvio de finalidade, culminou na criação da Lei nº 8.429/1992, marco legal no combate à corrupção no Brasil.

A LIA foi promulgada em meio à crise política que culminou no *impeachment* do presidente Fernando Collor, refletindo a insatisfação da sociedade com os escândalos de corrupção. Portanto, de modo a regulamentar o art. 37, § 4º da CF/88, a LIA veio trazendo diversas disposições, sistematizando e estabelecendo parâmetros do processo do instituto da improbidade administrativa, buscando ter um meio para responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos, trazendo três categorias para a improbidade:

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

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens, ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

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

A LIA se tornou um dos principais instrumentos para controle e sancionamento dos gestores públicos, bem como mencionado por Luís Fonseca e Vitor Marques, já que em 2011, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) relatou a existência de 43.773 ações de improbidade em curso: “os dados empíricos não deixam dúvidas com relação ao status conquistado pela LIA no sentido de tornar-se a principal ferramenta para controle e sancionamento dos gestores públicos, superando, inclusive, as ações penais em assuntos conexos”<sup>9</sup>.

Após 30 anos de aplicação, a LIA apresentou incongruências, como lacunas conceituais, severas punições e desvios do princípio constitucional da segurança jurídica, permitindo interpretações amplas da ação de improbidade. A jurisprudência dos tribunais brasileiros vinha

---

<sup>9</sup> PIRES, Luis Manuel Fonseca Pires; MARQUES, Vitor. **O reencontro da improbidade administrativa com o propósito da Constituição Federal de 1988**. 2022.

aplicando a LIA com diversas ressalvas se distanciando do texto legal, dando ensejo à insegurança jurídica e disparidades nos sancionamentos, tendo em vista a vasta quantidade de precedentes nos mais diversos sentidos.

Ante às críticas doutrinárias, jurisprudenciais e à evolução legislativa do direito administrativo, houve a necessidade de revisitação da LIA, diante da necessidade de aproximação da lei com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais. Sendo assim, surge a proposta de uma nova redação para lei, sendo aprovada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, visando equilibrar a aplicação da lei, garantindo maior segurança jurídica para os administradores públicos e evitando punições desproporcionais.

Outrossim, ao adotar os princípios do direito administrativo sancionador, o legislativo limitou o poder persecutório do Estado, ampliando o espectro de garantias constitucionais aos demandados e afastando do intérprete o manejo indevido de ações.

As mudanças implementadas foram tão significativas, que há quem afirme que, embora a Lei nº 14.230/2021 tenha formalmente apenas alterado a Lei nº 8.429/1992, na prática, estamos diante de um novo regime, tanto sob o aspecto material quanto ao aspecto processual<sup>10</sup>.

Nesse viés, conforme será demonstrado, uma das alterações que chama a atenção na atualização dos preceitos que regem o microssistema da LIA, está no princípio da independência das instâncias, presente no art. 21, § 4º, inserido pela Lei nº 14.230/2021.

## **2. REAVALIAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS DIANTE DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

A independência das instâncias é princípio basilar do direito brasileiro, com raízes no Estado Democrático de Direito, sendo consolidada pela Constituição Federal de 1988 e amplamente reconhecida pela jurisprudência (BRASIL, 2002a e 1996a). Historicamente, o princípio geral da independência entre as instâncias judicial e administrativa, busca garantir que as diferentes esferas do poder – civil, penal e administrativa – possam julgar e sancionar atos de forma autônoma, assegurando que um fato ilícito possa ser examinado sob diferentes óticas sem que a eventual condenação em mais de uma delas configure indevida punição pelo mesmo fato, o chamado princípio do *non bis in idem*.

---

<sup>10</sup> JÚNIOR, Ricardo Duarte. Lei de Improbidade Administrativa: Os ‘novos’ tipos de improbidade previstos pela Lei 14.230/21. Jota, julho de 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/os-novos-tipos-de-improbidade-previstos-pela-lei-14-230-21>>. Acesso em: 15 out. 2024.

Com base nos princípios tradicionais da supremacia e do interesse público, a autonomia das esferas administrativas justificou-se pela imposição de sanções de forma independente das decisões tomadas em outras esferas, como a penal e a civil. Entretanto, a aplicação rigorosa desses princípios consolidou um modelo de independência entre as instâncias, permitindo que um mesmo fato fosse sancionado separadamente em diferentes esferas, sem que uma decisão vinculasse a outra.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em diversas ocasiões, reafirmou esta autonomia entre os processos administrativos sancionatórios e as decisões judiciais, destacando, por exemplo, que as decisões proferidas pelo Poder Judiciário “não condicionam o pronunciamento censório da Administração Pública”, uma vez que as sanções penais e administrativas constituem “respostas autônomas do Estado à prática de ilícitos” (BRASIL, 2006).

De acordo com essa orientação, o exercício do poder disciplinar não depende do encerramento prévio de ações penais ou cíveis (BRASIL, 1994), sendo plenamente viável que ambos os processos ocorram paralelamente ao procedimento administrativo sancionador (BRASIL, 2010a). Ademais, mesmo nos casos em que a infração disciplinar também configura crime, a aplicação da sanção disciplinar é independente da condenação penal (BRASIL, 2015).

Isso significa que um mesmo fato pode caracterizar ilícito penal, administrativo e civil, e, portanto, pode desencadear responsabilização nas três instâncias concomitantemente e de modo independente.

Observa-se que essa abordagem, que visava garantir a proteção intransigente do interesse público, evitava que decisões em uma esfera limitassem a atuação da administração pública em outra.

No entanto, à medida que o sistema jurídico evoluiu, percebeu-se que o isolacionismo entre as instâncias e poderes não era eficiente e poderia gerar contradições e insegurança jurídica, por promover a fragmentação do regime sancionador e por desconsiderar a necessidade de coordenação entre as diferentes esferas do poder. De forma que a doutrina e jurisprudência passaram a entender que a aplicação desses princípios de forma absoluta poderia resultar em decisões injustas e arbitrárias, bem como comprometer a segurança jurídica.

Para tanto, destaca-se que o neoconstitucionalismo, movimento que ganhou força após a ditadura militar, conferiu à CF/88 um status especial, tornando-a a norma de maior hierarquia no ordenamento jurídico. De modo que seus princípios passaram a ser o norte para a interpretação de todas as demais normas, exigindo que conceitos jurídicos anteriores fossem reavaliados sob essa nova perspectiva.

Portanto, o mesmo ato ilícito tipificado em lei, recebe diferentes tratamentos de regimes jurídicos distintos, mas o cidadão acusado recebe a mesma proteção geral por parte do ordenamento constitucional. Exatamente por isso, a CF/88 se revela como marco teórico constitucional, porque o mais elevado fundamento de validade de todas as normas jurídicas que capitulam certas condutas como administrativamente reprováveis.

A CF/88, nesse contexto, traz um conjunto de garantias aos acusados em geral, independentemente da esfera de julgamento, promovendo a aplicação dos princípios constitucionais aos poderes disciplinares e integrando-os aos poderes sancionadores gerais. Ou seja, é um marco na proteção dos direitos fundamentais e na garantia de uma administração pública baseada na moralidade e legalidade, consagrando princípios constitucionais fundamentais de relevo ímpar para a administração pública federal, estadual e municipal<sup>11</sup>.

Não obstante, o movimento crítico a aplicação absoluta da independência de instâncias, incentivou o surgimento de novas abordagens, propondo maior integração entre as esferas administrativa, penal e civil, fazendo com que a ideia de interdependência das instâncias começasse a ganhar espaço, sugerindo que as decisões tomadas em uma esfera devem ser consideradas em outras para evitar punições duplicadas ou desproporcionais, de modo a que, assim, os direitos fundamentais fossem respeitados.

Insta, ainda, notar que essa nova interpretação reconhece que, embora o interesse público continue sendo um norteador das ações administrativas, ele não pode ser usado como justificativa para a ausência de diálogo entre as diferentes esferas do poder sancionador.

Entretanto, é imperioso observar que instâncias independentes não são instâncias estanques, que não comunicam e aproveitam, entre si, os caminhos e resultados de suas decisões. Nesse viés, Gilmar Mendes<sup>12</sup> esclarece que, na verdade, as instâncias não são separadas entre si, já que se inter-relacionam.

Esclarece-se que o argumento de que o isolacionismo entre instâncias seria um princípio válido foi superado, conforme apontado por Osório<sup>13</sup>, ao analisar a independência das instâncias no contexto da separação de poderes. A visão estrita da separação como algo que impede a comunicação entre os Poderes e Instituições do Estado, foi superada pela teoria política

---

<sup>11</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Manual didático de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024, p. 977. E-book.

<sup>12</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Série IDP – Manual Didático de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo : SaraivaJur, 2024.

<sup>13</sup> OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 301.

moderna. A ideia de que cada instância atua isoladamente, sem interação ou responsabilidades além de sua própria esfera, é insustentável no ambiente jurídico contemporâneo.

A interpretação original da Teoria Política de Montesquieu não se refere a uma separação absoluta entre os Poderes, mas sim a uma divisão harmônica de funções, na qual os Poderes cooperam e se comunicam, preservando o equilíbrio institucional. Ou seja, ao invés de isolar as esferas de poder, é preciso reconhecer a necessidade de comunicação recíproca e responsabilidades compartilhadas, fortalecendo a integridade do Estado e a aplicação eficiente do poder sancionador.

Por fim, ressalta-se que essa reavaliação busca superar um modelo tradicional, marcado pela autonomia das esferas punitivas do Estado, e construir um novo paradigma que valoriza a integração e a harmonização. Essa evolução reflete uma compreensão mais ampla do interesse público, que agora inclui a proteção dos direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a proteção dos direitos individuais, promovendo um equilíbrio necessário para o exercício do poder sancionador. No entanto, não se pode olvidar, que a transição para esse novo modelo exige uma revisão das práticas e conceitos tradicionais, com o objetivo de construir um sistema jurídico mais justo e eficiente.

### **3. INTERDEPENDÊNCIA ENTRE ESFERAS PENAL E ADMINISTRATIVA: IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NA RESPONSABILIDADE SANCIONADORA**

A Lei nº 14.230/2021, trouxe mudanças significativas à Lei de Improbidade Administrativa, introduzindo uma flexibilização na independência das instâncias administrativa, civil e criminal, permitindo que as decisões de uma esfera influenciem as demais. Na antiga sistemática, apenas a sentença penal que reconhecesse a *inexistência material do fato* ou a *ausência de autoria* poderia fazer coisa julgada no âmbito cível. Todas as demais causas de absolvição criminal não implicavam necessariamente em absolvição cível.<sup>14</sup>

O STJ já vinha relativizando a independência entre as instâncias, como exemplificado no HC nº 77.228/RS (BRASIL, 2008c), em que a Corte entendeu que, se o órgão estatal competente, após um procedimento administrativo regular e com ampla defesa, absolve o

---

<sup>14</sup> “EMENTA Embargos de declaração no mandado de segurança. Relativa independência entre as instâncias penal, civil e administrativa. Embargos declaratórios acolhidos para fins de se prestarem esclarecimentos, sem efeitos infringentes. 1. Decisão judicial fundamentada na ausência de provas não gera direito líquido e certo à absolvição na instância administrativa. 2. Embargos de declaração acolhidos para o fim de se prestarem esclarecimentos.” (STF - ED MS: 24379 DF - DISTRITO FEDERAL 0003680-90.2002.0.01.0000, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 22/09/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-208 19-10-2015)

acusado, é necessária a declaração da “atipicidade da conduta e (...) o trancamento da ação penal por falta de justa causa”.

Na decisão proferida no mencionado HC, o Ministro Napoleão Nunes Maia ressaltou que a comunicação entre decisões das esferas administrativa e penal deriva da constitucionalização do Estado Democrático de Direito e do devido processo legal (BRASIL, 2008c). No mais, destacou que a independência entre as instâncias não deve ser tratada como um dogma “sob pena de engessar o intérprete e aplicador das leis, afastando-o da verdade real, pois não são poucas as situações em que os fatos se interligam entre uma e outra instância.” Em sua visão, é necessário “dar temperamento” à autonomia entre a atividade punitiva da administração e a esfera penal (BRASIL, 2008c).

Ainda, no HC nº 88.370/RS<sup>15</sup>, o STJ entendeu que, quando o Tribunal de Contas da União (TCU) afasta a existência de irregularidades, essa decisão impede o processamento de ação penal sobre o mesmo fato.

Outrossim, o legislador pretendia positivar a razoabilidade e uniformizar os sistemas punitivos, a fim de evitar processos judiciais infundados em diferentes ramos do direito, além da busca pela celeridade, eficiência e segurança jurídica.

No âmbito administrativo, a independência de instâncias é fundamental para garantir a imparcialidade e a objetividade dos processos de tomada de decisão. Os órgãos administrativos devem ter liberdade para avaliar e decidir sobre questões relacionadas à sua área de competência, sem sofrer influências externas ou pressões políticas, assegurando assim a eficiência e a lisura dos atos administrativos.

No contexto judicial, a independência de instâncias também é um princípio fundamental. Os juízes e tribunais devem ser livres para exercer sua função jurisdicional sem sofrer pressões externas, garantindo a imparcialidade e a equidade nas decisões judiciais.

A fim de flexibilizar essa independência de instâncias e na linha da aproximação com institutos do direito penal, o legislador trouxe previsão expressa no art. 21, § 4º, da LIA, passando a estabelecer a comunicabilidade automática entre qualquer sentença penal absolutória e a ação de improbidade administrativa, desde que confirmada por decisão colegiada e os feitos envolvam os mesmos fatos.

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo

---

<sup>15</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Habeas Corpus no 88.370/RS. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, em 7 de outubro de 2008, DJe 28 out. 2008d.

comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).<sup>16</sup>

A inclusão do mencionado artigo estabeleceu uma comunicação ampla dos efeitos da absolvição penal em relação à ação por improbidade administrativa. Essa mudança significa que, com a nova legislação, qualquer um dos fundamentos previstos no art. 386 do CPP, passam a impedir o trâmite da ação de improbidade em que se discutam os mesmos fatos.

Assim, se a absolvição penal ocorrer por motivos que incluem a insuficiência probatória (incisos II, V e VII), a atipicidade da conduta (inciso III), circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (inciso VI), ou ainda a inexistência do fato e a negativa de autoria (incisos I e IV), essa decisão deve ser respeitada e refletida na esfera da improbidade administrativa, devendo ser conhecido de ofício, a qualquer tempo, em qualquer grau de jurisdição e impondo a extinção do processo sem resolução de mérito.

A mudança legislativa representa um marco no direito administrativo sancionador, uma vez que permite a harmonização entre as esferas penal e administrativa, evitando a sobreposição de processos que tratam de fatos idênticos. Com a nova redação, é assegurado que a administração pública não penalize um agente que já foi absolvido na esfera criminal, preservando assim o princípio da legalidade e do devido processo legal.

Portanto, observa-se que não é mais possível conceber os processos administrativo, cível e penal como completamente autônomos, independentes e regidos por princípios totalmente distintos (BOTTINI, 2018).

Ademais, essa comunicação entre as instâncias busca não apenas a eficiência na tramitação dos processos, mas também a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos, garantindo que não ocorra o *bis in idem* ou injustas penalizações em decorrência de decisões já proferidas em outras esferas<sup>17</sup>. Dessa forma, a lei promove uma maior segurança jurídica e previsibilidade para os administradores públicos e cidadãos, um aspecto essencial para a confiança nas instituições e na própria legislação.

Na interface entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, define-se o *bis in idem* “como a duplicação do mesmo panorama fático-probatório como substrato empírico

---

<sup>16</sup> BRASIL. Lei de Improbidade Administrativa: promulgada em 2 de junho de 1992. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 24 out. 2024.

<sup>17</sup> Segundo o Deputado Federal Carlos Zarattini, a previsão contida no art. 21, § 4º, da LIA, tem por finalidade evitar o *bis in idem* e preservar a coerência da jurisdição, de modo que decisões em outras esferas da jurisdição influirão na decisão de improbidade administrativa em benefício do réu. (Parecer Preliminar de Plenário 2 pelo Deputado Federal Relator Carlos Zarattini (PT/SP). Projeto de Lei 10.887, de 2018. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2028078](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078)>. Acesso em: 12 out. 2024.)

fundante em esferas sancionadoras distintas”<sup>18</sup>. No sistema jurídico brasileiro, a vedação ao *bis in idem* é considerada princípio constitucional implícito, cujo significado e alcance são construídos no campo doutrinário e jurisprudencial.

Outrossim, o STJ entende que “ (...) ninguém pode ser duplamente processado ou punido pelo mesmo crime é conhecida como *ne bis in idem*, princípio que pode ser analisado sob a ótica material, como o direito a não ser punido duas vezes pelo mesmo crime, ou sob a ótica processual, como o direito a não ser processado mais de uma vez pelo mesmo fato.”<sup>19</sup>.

No que tange a independência das instâncias, acredita-se que o princípio do *non bis in idem* proporciona maior segurança jurídica, coerência e proporcionalidade ao direito administrativo sancionador, bem como delineado por Luiz Flávio Borges D’Urso:

Fica claro, portanto, que apesar de não estar contemplado expressamente na Constituição Federal brasileira, como ocorre em outros países – como por exemplo Estados Unidos, Espanha e Colômbia – tendo sido apenas incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro através do Pacto de San José da Costa Rica, o princípio do *non bis in idem* está presente e é reconhecido pelo sistema jurídico brasileiro, devendo ser aplicado sempre que possível para a manutenção do estado democrático de direito.<sup>20</sup>

Não obstante, Helena Regina Lobo da Costa defende a aplicação do princípio *non bis in idem* em casos de imposição simultânea de sanções administrativas e penais sobre o mesmo fato, de modo a evitar a duplicidade de punições por um único ato, promovendo maior coerência no sistema jurídico. Segundo ela, a adoção desse princípio poderia resultar em uma “diminuição drástica das muitas incoerências e perplexidades decorrentes da aplicação paralela e independente do direito penal e do direito administrativo sancionador aos mesmos fatos” (2014, p. 115).

Nesse mesmo sentido, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) adotou, em 2014, o entendimento de que é vedado o *bis in idem* na relação entre o direito penal e direito administrativo sancionador<sup>21</sup>.

Por fim, é importante destacar algumas observações sobre a nova redação do art. 22, §3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que dispõe que "as sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato". Dessa forma, o dispositivo estabelece que, nos casos de

---

<sup>18</sup> Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na RCL. 41.557 São Paulo. Relator Min. Gilmar Mendes. Reclte.: Fernando Capez. Adv.: Alberto Zacharias Toron. Recldo.: Juiz Federal da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo. Publicação, DJE nº 169, divulgado em 03/07/2020.

<sup>19</sup> HC n. 320.626/SP, relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 9/6/2015, DJe de 22/6/2015.

<sup>20</sup> BORGES D’URSO, 2014, p. 210.

<sup>21</sup> Art. 4º - Direito a não ser julgado ou punido mais de uma vez. 1. Ninguém pode ser penalmente julgado ou punido pelas jurisdições do mesmo Estado por motivo de uma infração pela qual já foi absolvido ou condenado por sentença definitiva, em conformidade com a lei e o processo penal desse Estado. (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CEDH)).

aplicação cumulativa de sanções, deve-se respeitar o princípio da proporcionalidade e evitar punições excessivas.

Assim sendo, o mencionado artigo gerou divergentes interpretações. Para Floriano de Azevedo Marques Neto (2018), a norma representou um avanço no direito administrativo sancionador, ao permitir que as penalidades fossem ponderadas para evitar punições desproporcionais. Em contrapartida, José Carlos Berardo (2018) sustenta que o dispositivo consagrou o *bis in idem* no Brasil, prejudicando os direitos dos administrados.

Dessa forma, não se trata de um caso de dupla punição vedada pelo ordenamento, mas sim de uma preocupação legítima da lei com a proporcionalidade e racionalidade nos casos em que o sistema jurídico permite a aplicação de mais de uma sanção de mesma natureza para um mesmo ilícito. Percebe-se, portanto, que tanto mudanças legislativas quanto doutrinárias têm caminhado no sentido de utilizar o princípio *non bis in idem* como um instrumento para alcançar maior razoabilidade sancionatória.

De fato, é necessário conferir maior efetividade a esse princípio, de forma que a pluralidade de punições opere com mais integração e coerência, evitando que uma única conduta ilícita resulte em um acúmulo de sanções por diversas instâncias, com capacidade de aniquilar econômica, jurídica e socialmente o infrator. A lógica que sustenta a proibição do *bis in idem* se aplica não apenas dentro de uma única instância punitiva, mas também quando múltiplas instâncias são acionadas para julgar o mesmo fato.

Não se argumenta pela impossibilidade de aplicação de sanções diversas por meio de instâncias distintas, mas pela necessidade de que essas esferas punitivas se aproximem e dialoguem, de modo que o resultado da punição seja justo e racionalmente aceitável, cumprindo seu papel dissuasório sem excessos ou desproporções.

Acerca disso, afirma a doutrina:

A unidade do *jus puniendi* do Estado obriga a transposição de garantias constitucionais e penais para o direito administrativo sancionador. As mínimas garantias devem ser: legalidade, proporcionalidade, presunção de inocência e *ne bis in idem*<sup>22</sup>.

A CF/88, no art. 37, § 4º, apresenta uma noção de independência entre as diferentes esferas sancionadoras ao prever que "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível." No entanto, essa independência é complexa e deve ser interpretada como mitigada, sem ignorar o princípio *non bis in idem*.

---

<sup>22</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador. 2012. p. 241.

Explica-se: o subsistema do direito penal, em regra, aplica sanções mais graves do que o direito administrativo sancionador. Isso implica que, embora princípios do direito penal possam ser aplicados no âmbito do direito administrativo, a análise no processo penal será sempre mais rigorosa. Como consequência, a compreensão dos fatos, uma vez fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no âmbito do direito penal, não pode ser revisada no subsistema administrativo. Por outro lado, essa relação não se aplica da mesma forma em sentido inverso: decisões no direito administrativo sancionador podem ser revistas pelo subsistema penal, o que caracteriza a independência mitigada.

Para tanto, Helena Lobo da Costa destaca que a interpretação de uma independência absoluta entre o direito penal e o direito administrativo sancionador revela um equívoco metodológico:

Em nossa doutrina e, especialmente, em nossa jurisprudência prevalece ainda o paradigma de 'independência entre as instâncias', que além de não apresentar fundamentação científica convincente, gera diversos resultados paradoxais. Além disso, constrói um modelo que pouco se coaduna com a ideia de unidade da ordem jurídica, como um sistema jurídico estruturado e dotado de racionalidade interna. O ordenamento jurídico não pode ser tido como um conjunto desconexo de normas jurídicas, submetidas somente ao princípio da hierarquia. (...) Portanto, a ideia de independência entre as instâncias apresenta diversas inconsistências, não podendo ser abraçada como dogma inquestionável, bem ao contrário.<sup>23</sup>

Nesse contexto, se a decisão penal absolutória comprovar que o réu não praticou a infração, a instância civil deve se submeter a esse conteúdo decisório, impedindo qualquer tentativa de responsabilização civil pelo fato. Assim, a compreensão dos fatos no direito penal prevalece sobre as demais instâncias, garantindo a unidade e coerência no tratamento jurídico, bem como leciona Helena Lobo<sup>24</sup>:

O princípio da proporcionalidade configura o fundamento jurídico do direito do ne bis in idem relativo às searas penal e administrativa (...) Para a identificação das hipóteses de aplicação do ne bis in idem examinado, devem-se verificar identidade de sujeitos, de objeto ou fatos e de efeitos jurídicos das sanções (natureza punitiva ou sancionadora). (...) Examinada a possibilidade de aplicação do ne bis in idem entre sanção penal e sanção administrativa no direito brasileiro, verificou-se que não apenas inexistente qualquer óbice para sua adoção, senão também que o princípio da proporcionalidade o impõe, já que a cumulação das vias penal e administrativa viola o subprincípio da necessidade.<sup>25</sup>

Portanto, a adoção de uma visão de independência mitigada entre as esferas penal e administrativa se mostra a posição mais adequada diante dos princípios constitucionais que

---

<sup>23</sup> LOBO DA COSTA, Helena. *Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador*. 2013. p. 119 e 222.

<sup>24</sup> "A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça cristalizou-se no sentido de que as esferas civil, penal e administrativa são independentes e autônomas entre si, de tal sorte que as decisões tomadas nos âmbitos administrativo ou cível não vinculam a seara criminal". (EDcl no AgRg no REsp n. 1.831.965/RJ, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 7/12/2020, DJe de 18/12/2020.).

<sup>25</sup> LOBO DA COSTA, Helena. *Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador*. 2013. p. 236-237.

regem o sistema penal, especialmente os princípios da proporcionalidade, da subsidiariedade e da necessidade.

Na interpretação da LIA, em particular do art. 21, § 4º, compreende-se que uma mesma narrativa fático-probatória que levou a uma decisão definitiva na esfera penal, não pode justificar a abertura de novo processo no âmbito administrativo sancionador. Assim, de acordo com o entendimento do Min. Gilmar Mendes “círculos concêntricos de ilicitude não podem levar a uma dupla persecução e, conseqüentemente, a uma dupla punição, devendo ser o *bis in idem* vedado no que diz respeito à persecução penal e ao direito administrativo sancionador pelos mesmos fatos”<sup>26</sup>.

#### **4. EFEITOS PRÁTICOS DA APLICAÇÃO DA FLEXIBILIZAÇÃO DA INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS.**

A discussão sobre a aplicação do princípio da independência de instâncias gera muitas controvérsias e foi recentemente abordada em diversas mudanças legislativas.

Como cediço, a ideia de uma independência absoluta entre as esferas administrativa e penal não se alinha com o sistema jurídico brasileiro, uma vez que a absolvição/condenação definitiva no âmbito penal, independente do motivo, implicaria no não impedimento de uma decisão contrária na esfera administrativa, não exigindo que o processo administrativo aguardasse a conclusão do processo penal.

Portanto, é necessário reconhecer que a relação entre as esferas penal, cível e administrativa é, na verdade, de independência relativa, o que não elimina a aplicação do princípio da proibição de dupla punição pelo mesmo fato.

Rememora-se que a previsão contida no art. 21, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa, tem por finalidade evitar o *bis in idem* e preservar a coerência da jurisdição, de modo que decisões em outras esferas influirão na decisão de improbidade administrativa em benefício do réu<sup>27</sup>.

Nesse viés, em dezembro de 2022, o mencionado dispositivo, teve sua eficácia suspensa por decisão cautelar proferida pelo ministro Alexandre de Moraes no âmbito da ADI nº 7.236/DF, o qual entendeu que "a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias", circunstância

---

<sup>26</sup> Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na RCL. 41.557/São Paulo. Relator Min. Gilmar Mendes. Publicação, DJE nº 169, divulgado em 03/07/2020.

<sup>27</sup> Parecer Preliminar de Plenário 2 pelo Deputado Federal Relator Carlos Zarattini (PT/SP). Projeto de Lei 10.887, de 2018. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2028078](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078)>. Acesso em: 6 nov. 2024.

que indicaria, "ao menos em sede de cognição sumária, a necessidade do provimento cautelar"<sup>28</sup>.

A decisão, embora relevante, não encerra a discussão sobre a extensão dos efeitos da absolvição penal em ações de improbidade. O §3º do art. 21 da LIA<sup>29</sup>, que se mantém em vigor, estabelece a comunicação à esfera da improbidade das absolvições penais fundamentadas na inexistência da conduta ou na negativa de autoria (hipóteses equivalentes àquelas previstas nos incisos I e IV do art. 386 do CPP). No entanto, a questão persiste em relação a outras hipóteses de absolvição, uma vez que a decisão judicial não impede que se argumente pela produção de efeitos da absolvição penal em casos que não se encaixam perfeitamente nas hipóteses previstas no referido parágrafo, mesmo que em um contexto mais restrito.

Quanto aos demais fundamentos da absolvição penal, a definição da controvérsia passa pela análise de precedentes do STF e do STJ anteriores e posteriores à vigência do art. 21, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa, os quais vêm consolidando uma inovadora concepção de independência mitigada de esferas punitivas, temperada pelos princípios constitucionais do *ne bis in idem* e da segurança jurídica, no qual a decisão em uma esfera pode influenciar a outra, mas sem que haja uma subordinação absoluta.

A relação entre a absolvição penal e a ação de improbidade administrativa é marcada pela busca por um equilíbrio entre a autonomia das duas esferas e a garantia de que o cidadão não seja submetido a duplo julgamento por fatos idênticos.

Esse modelo, consolidado antes mesmo da vigência do art. 21, §4º, da LIA, foi reafirmado pelo ministro Alexandre de Moraes ao suspender a eficácia desse dispositivo. Ao citar a Reclamação nº 41.557/SP, o ministro Gilmar Mendes demonstrou que o STF já havia reconhecido, em casos anteriores, a possibilidade de trancamento de ação de improbidade quando a conduta já havia sido considerada atípica na esfera penal. Vejamos:

(...) o subsistema do direito penal comina, de modo geral, sanções mais graves do que o direito administrativo sancionador. Isso significa que mesmo que se venha a aplicar princípios penais no âmbito do direito administrativo sancionador — premissa com a qual estamos totalmente de acordo, o escrutínio do processo penal será sempre mais rigoroso. A consequência disso é que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito penal não pode ser revista no âmbito do subsistema do direito administrativo sancionador. Todavia, a construção reversa da equação não é verdadeira, já que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito administrativo sancionador pode e deve ser revista pelo subsistema do direito penal — este é ponto da independência mitigada.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> ADI nº 7.236, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, divulgado em 9/1/2023.

<sup>29</sup> § 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.

<sup>30</sup> STF. Rcl nº 41.557, Relator: Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 15 dez. 2020.

Outrossim, em recente decisão o Ministro Gilmar Mendes salientou que a suspensão de referido dispositivo legal "não atinge a vedação constitucional do *ne bis in idem*", bem assim que, "na perspectiva de ampliar o espectro de garantias, desde que a instância penal tenha exaurido, por decisão definitiva (sentença ou rejeição da denúncia por ausência de justa causa material), incide a regra do *ne bis in idem* em todo espectro sancionatório estatal"<sup>31</sup>.

Dessa forma, observa-se que a LIA, em consonância com os princípios do devido processo legal, estabelece que a inicial acusatória deve ser fundamentada em elementos probatórios suficientes. A absolvição penal, por sua vez, demonstra a ausência de provas robustas para a condenação criminal. Nesse contexto, seria incongruente manter uma ação de improbidade baseada nos mesmos fatos, uma vez que a decisão penal, proferida por um órgão jurisdicional competente, já se manifestou sobre a existência ou não do ilícito. A adoção de um entendimento diverso poderia gerar insegurança jurídica e violar o princípio do *ne bis in idem*.

Nesses termos, a suspensão do art. 21, §4º da LIA não encerrou a discussão sobre a relação entre a ação penal e a ação de improbidade administrativa. A jurisprudência tem se debruçado sobre a questão de saber se uma decisão penal absolutória, seja em sentença condenatória ou em juízo preliminar de admissibilidade, deve produzir efeitos na esfera administrativa. Diante da garantia constitucional do *ne bis in idem* e do princípio da segurança jurídica, defende-se que a absolvição penal, ao atestar a inexistência do fato criminoso ou a ausência de provas suficientes para a condenação, deve ser considerada na análise da ação de improbidade. Essa posição encontra respaldo na necessidade de evitar o *bis in idem* e de garantir a coerência entre as decisões judiciais, fortalecendo, assim, a segurança jurídica.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, observa-se que a discussão sobre a independência entre as instâncias penal, civil e administrativa no Brasil revela uma complexa interação entre diferentes esferas do poder sancionador.

Este estudo demonstrou que a Lei nº 14.230/2021 representa um marco na evolução do direito administrativo sancionador brasileiro, especialmente no que tange à flexibilização da independência de instâncias. A necessidade de maior integração e harmonia entre as instâncias ganhou relevância, não apenas para evitar o *bis in idem*, mas também para assegurar coerência e eficiência na aplicação das normas jurídicas.

---

<sup>31</sup> STF, Rel. nº 57.215/DF MC, Rel.: Min. Gilmar Mendes, j. 6 jan. 2023, 9 jan. 2023.

Ademais, o histórico e a evolução do instituto da improbidade administrativa demonstraram a busca constante por um equilíbrio entre o combate à corrupção e a preservação dos direitos fundamentais. A Lei nº 14.230/2021 alinha-se ao movimento global de constitucionalização do direito sancionador, buscando integrar o princípio da independência das instâncias aos valores fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, como proporcionalidade, razoabilidade e o devido processo legal, de modo a refletir uma visão mais sofisticada do interesse público, que ultrapassa a simples punição de atos ímprobos, incorporando uma abordagem mais equilibrada entre eficiência sancionatória e respeito aos direitos individuais.

Os impactos práticos dessas alterações legislativas reforçam a necessidade de integração entre as esferas penal, administrativa e cível, de modo a evitar decisões contraditórias e assegurar um sistema mais justo e eficaz. Embora a flexibilização da independência de instâncias encontre desafios, como a crítica doutrinária e a suspensão temporária de dispositivos legais pelo STF, a jurisprudência demonstra crescente aceitação da ideia de independência mitigada, especialmente nos casos em que a decisão penal evidencia a ausência de ilicitude ou autoria, limitando o prosseguimento de ações administrativas baseadas nos mesmos fatos.

Nota-se acerca da importância de um direito sancionador integrado, no qual as instâncias dialoguem para garantir decisões mais justas e coerentes. A flexibilização promovida pela Lei nº 14.230/2021 não significa o fim da independência de instâncias, mas a sua transformação em um modelo mais ajustado à realidade contemporânea, permitindo maior eficácia no combate à improbidade sem comprometer os direitos fundamentais dos administrados.

Em suma, a Lei nº 14.230/2021 configura um avanço no direito administrativo sancionador, ao propor uma abordagem mais equilibrada e alinhada ao contexto constitucional. Contudo, a transição para esse novo paradigma requer esforços contínuos de interpretação e adaptação jurisprudencial para consolidar práticas que promovam justiça e segurança jurídica, sem comprometer a eficiência do combate à improbidade administrativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Ticiane Carvalho. A Lei de Improbidade Administrativa e as mudanças implementadas pela Lei nº 14.230: uma análise a luz do direito fundamental a probidade administrativa e do princípio da retroatividade da norma mais benéfica. 2023. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

BERARDO, José Carlos. Brasil oficializou o bis in idem – e todo mundo está quieto. Consultor Jurídico – Conjur. [São Paulo]: 20 jun. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-20/zeca-berardo-brasil-oficializou-bis-in-idem-todo-mundo-quieto>. Acesso em: 16 out. 2024.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Independência das esferas administrativa e penal é mito. Consultor Jurídico – Conjur. [São Paulo]: 21 maio 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-mai-21/direito-defesa-independencia-ambitos-administrativo-penal-mito>>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 23.242. Relator: Min. Carlos Velloso, Brasília, 10 de abril de 2002. DJ 17 maio 2002a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 21.705. Relator Min. Maurício Corrêa, Brasília, 16 de novembro de 1995, DJ 26 abr. 1996a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 21.029. Relator Min. Celso de Mello, Brasília, 15 de junho de 1994, DJ 23 set. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso de Mandado de Segurança nº 26.510. Relator Min. Cezar Peluso, Brasília 17 de fevereiro de 2010, DJ 26 mar. 2010a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso de Mandado de Segurança-AgR nº 31.506, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 26 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança nº 22.155. Relator Min. Celso de Mello, Brasília, 27 de setembro de 1995, DJ 24 nov. 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Habeas Corpus no 77.228. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, em 13 de novembro de 2007, DJ 7 fev. 2008c.

CAPEZ, Fernando. Improbidade administrativa: limites constitucionais à lei de improbidade. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 37. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

COSTA, Helena Regina Lobo da. Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (org.). Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Forense, 2023.

D'URSO, Luiz Flávio Borges. Menos Direito Penal e Mais Direito Administrativo Sancionador: a Proibição da Acumulação de Sanções. In: BLAZECK, Luiz Mauricio Souza; MARZAGÃO JUNIOR, Laerte I. (coord.). Direito administrativo sancionador. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

ESTRELA, Italo. Uma retrospectiva histórica da improbidade administrativa. 2024. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/uma-retrospectiva-historica-da-improbidade-administrativa/1855831892>>. Acesso em: 20 ago. 2024.

GIL, Antônio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar Projetos de Pesquisa. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Lei de improbidade administrativa comentada. São Paulo: Juspodivm, 2023.

MACHADO, Antonio Rodrigo. Sanções e penas: a independência entre as instâncias administrativas e jurisdicional penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. E-book.

MERÇON-VARGAS, Sarah. Garantias constitucionais nos processos punitivos não penais. Orientador Ricardo de Barros Leonel. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Comentários à reforma da Lei de Improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa: comparada e comentada lei 14.230 de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 15. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Forense, 2024.

As relações entre as esferas civil, penal e administrativa. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/18022024-Um-fato->

-diversas-consequencias-a-independencia-e-as-implicacoes-entre-as-esferas-civil--penal-e-administrativa.aspx>. Acesso em: 17 out. 2024.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/2018 (Texto para Discussão nº 251).

RIBEIRO, Luís. A Redemocratização e a Constituição de 1988: Conquistas e Desafios. Revista Brasileira de Política, vol. 10, no. 2, 2019, pp. 45-67.

SILVA, José. O Sistema de Freios e Contrapesos no Brasil: Teoria e Prática. Journal of Brazilian Law, vol. 15, no. 3, 2020, pp. 123-139.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa não transitada em julgado: reflexos eleitorais das alterações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021). 2024. 175 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 22 da LINDB e os novos contornos do Direito Administrativo sancionador. Consultor Jurídico – Conjur. [São Paulo]: 25.7.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-25/opiniaio-artigo-22-lindb-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 16 out. 2024.