

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

**CECÍLIA MARÍLIA MOREIRA DA COSTA VIANA**

**O regime legal da sanção de perda da função ou cargo público por  
improbidade administrativa após a vigência da Lei nº 14.230**

Ribeirão Preto

2024

**CECÍLIA MARÍLIA MOREIRA DA COSTA VIANA**

**O regime legal da sanção de perda da função ou cargo público por  
improbidade administrativa após a vigência da Lei nº 14.230**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
banca examinadora da Faculdade de Direito de  
Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo  
como requisito parcial para a obtenção de título  
de bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Thiago Marrara de Matos

Ribeirão Preto

2024

## Agradecimentos

Para mim, uma das tarefas mais difíceis é externar às pessoas que amo a importância delas na minha vida. Palavras não são capazes de expressar tudo o que eu gostaria nesse momento, porque o sentimento de concluir esse trabalho é algo que transcende as barreiras da nossa linguagem escrita.

Em primeiro lugar, preciso agradecer a Deus, que me sustentou durante todos esses anos - e especialmente em 2024, que tem sido um dos mais desafiadores da minha vida. Todas as vezes que penso em desistir, Ele me lembra o quanto é generoso comigo e das Suas promessas para mim. Nada poderia ser feito sem Ele, então eu não poderia deixar de agradecê-lo aqui, por tudo que fez e o que virá.

Também preciso agradecer à minha família, que esteve comigo durante toda a minha vida. Como já disse em outra instância, sou e existo por causa deles. À minha mãe, que foi minha primeira professora, e me ensinou o verdadeiro significado da coragem. Minha percepção de mundo e minha vontade de pesquisar originaram dela. Ao meu tio Tiago, que todos os dias me lembra o quanto sou querida, que foi o meu primeiro amigo; e ao José, que se tornou o “bálsamo de alegria” da nossa casa. Nunca conseguirei colocar em palavras tudo que significam para mim. Desde o começo, foi tudo por vocês e para vocês.

Agradeço também ao professor Marrara, que acreditou em mim. Os seus elogios, apoio irrestrito e conselhos me trouxeram até aqui. Agradeço por ter me incluído em todos os projetos, por ter apoiado as ideias mirabolantes e, de forma geral, me orientado até aqui. Já estou com saudades!

Agradeço, é claro, ao PET-Direitos e ao Cursinho Popular da Faculdade de Direito. Eu sempre fui defensora da educação pública de qualidade, mas essas entidades me permitiram aprofundar em uma área que confirmou a minha vocação para o magistério. Meu título foi de professora, mas aprendi muito mais do que ensinei. Muitas vezes, a alegria da minha semana era dar aula no Cursinho ou participar das atividades do PET. Fico imensamente feliz de poder ter contribuído, ao menos um pouco, para a formação dos jovens que passaram pela minha sala.

Agradeço também ao Projeto S, em especial ao Mateus e à Mariana. O carinho e a humanidade de vocês me mantiveram viva durante esse ano. Agradeço por me acolherem, me acompanharem tanto na área profissional quanto na pessoal, pela

generosidade, pela preocupação genuína... são tantas coisas que tenho a agradecer que nunca conseguiria enumerar todas. Estamos juntos!

Agradeço à Dra. Juliana e à Mariana, que me acolheram na Defensoria. Estagiar na Defensoria Pública foi um sonho, realizado da forma mais especial possível. Aprendi tudo que eu sei sobre o serviço público com elas, que são exemplares na atuação funcional.

Agradeço aos moradores do CREU e, em especial, ao Herculano, à Vanusa e à Camila. A permanência na universidade pública é fundamental, mas a nossa relação vai muito além da simples convivência. Agradeço por todas as vezes que chorei, ri e surtei com vocês. Agradeço pelo esconde-esconde de madrugada, pelos almoços de domingo, pelas fofocas, festinhas e tradições. Tenho o maior orgulho de ser pertencente ao D2.

Agradeço ao Victor, à Letícia, ao João Pedro e à Kethleen, por terem me aturado desde o primeiro dia da faculdade. Muito obrigada por fazerem esta graduação mais fácil e mais palatável, pelos cafés da tarde e pelo companheirismo. Também ao Davi, à Danila, à Laís, à Cássia, à Laura e à Lívia. Conhecer vocês fez o meu 2024 mais feliz, mais leve. Ao Lyra, que a essa altura já é da minha família! E ao Athena, que me arrancou boas risadas durante toda minha adolescência e continua a fazê-lo durante a minha vida adulta.

E, por fim, não poderia deixar de agradecer ao Clayton, que me ajudou a sobreviver mesmo aos momentos mais difíceis. Que esteve comigo nos altos e baixos, e cuida de mim todos os dias, mesmo longe. A verdade é que ele é meu companheiro, melhor amigo, editor, cozinheiro, conselheiro, e tantas outras coisas! Não imagino como teria sido minha graduação sem ele. Desde os lanchinhos preparados tarde da noite até as ligações para conferir se eu acordei, ele faz os meus dias mais fáceis e mais tranquilos. Acho que “amor” sequer é suficiente para descrever o que temos.

Eu costumo dizer que em dois tudo é mais fácil: a tristeza divide e a alegria multiplica. E ter tantas pessoas a agradecer por tudo que aconteceu nesses últimos anos é a prova disso! Em comunidade, viver é mais divertido. Faria tudo de novo. Por isso, agradeço a todos pelo papel crucial que tiveram, cada um à sua maneira.

Ribeirão Preto, 20 de novembro de 2024

Cecília Moreira.

Não espere por um milagre especial  
Há um caminho difícil à frente  
Com um futuro e obstáculos desconhecidos, não vou mudar  
Não posso desistir

- *Into the new world.* Girls' Generation, 2007.

## **Resumo**

A moralidade, enquanto princípio da Administração Pública, é consagrada na Constituição Federal (art. 37, caput) como orientadora do serviço público. Em seus artigos, a CRFB/88 prevê diversos mecanismos para a proteção da moralidade no serviço público, dentre as quais a perda da função ou do cargo público ocupado pelo agente ímparo (art. 37, §4º, CFRB). Em 1992, foi editada, em meio ao movimento anticorrupção fomentado por Fernando Collor, a Lei nº 8.492/1992, com o objetivo de complementar as disposições constitucionais e prever mecanismos processuais para o combate à improbidade administrativa, incluindo a regulamentação do regime legal de perda da função pública. Em 2021, por fim, foi editada a Lei nº 14.230, conhecida como a “Nova Lei de Improbidade Administrativa” ou “Reforma da Lei de Improbidade Administrativa”, que modificou diversos dispositivos da LIA e incluiu tantos outros. Com essas alterações, houveram mudanças significativas no regime legal da perda da função pública, sobretudo a partir da inclusão do §1º do art. 12. Assim, o presente estudo analisou o antigo regime legal e a interpretação dos Tribunais na aplicação da sanção de perda da função ou cargo público e realizou uma comparação sistemática entre o regime anterior e o atual, com o objetivo de averiguar quais as principais alterações introduzidas pela Lei nº 14.230 e como os Tribunais as têm aplicado.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Moralidade. Perda da função pública.

## **Abstract**

Morality, as a principle of Public Administration, is enshrined in the Federal Constitution (art. 37, caput) as a guide for public service. In its articles, the CRFB/88 provides for several mechanisms to protect morality in public service, including the loss of the public function or office held by the dishonest agent (art. 37, §4º, CFRB). In 1992, amid the anti-corruption movement promoted by Fernando Collor, Law No. 8,492/1992 was enacted, with the aim of complementing the constitutional provisions and providing procedural mechanisms to combat administrative dishonesty, including the regulation of the legal regime for the loss of public function. Finally, in 2021, Law No. 14,230 was enacted, known as the “New Law on Administrative Dishonesty” or “Reform of the Law on Administrative Dishonesty”, which modified several provisions of the LIA and included many others. With these amendments, there were significant changes in the legal regime for the loss of public office, especially with the inclusion of §1 of art. 12. Thus, this study analyzed the former legal regime and the interpretation of the Courts in applying the sanction of loss of public office or position and carried out a systematic comparison between the former and current regimes, with the aim of ascertaining the main changes introduced by Law No. 14,230 and how the Courts have applied them.

**Keywords:** Administrative Impropriety. Morality. Loss of Public Office.

## Sumário

<b>Agradecimentos .....</b>	<b>3</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>6</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>7</b>
<b>Sumário .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Introdução: a moralidade como princípio da Administração Pública .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Metodologia.....</b>	<b>11</b>
<b>3. Considerações iniciais: servidores públicos e responsabilidade .....</b>	<b>12</b>
<b>3.1. O conceito de “servidor público” nas Constituições brasileiras.....</b>	<b>12</b>
<b>3.2. A responsabilização do Estado e do agente público .....</b>	<b>14</b>
<b>4. A Lei de Improbidade Administrativa: evolução legislativa, espécies e controvérsias .....</b>	<b>17</b>
<b>4.1. A responsabilização por improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro .....</b>	<b>17</b>
<b>4.2. A Lei nº 14.230: vigência e controvérsias .....</b>	<b>20</b>
<b>5. Hipóteses de perda da função pública no Direito brasileiro e seus fundamentos constitucionais.....</b>	<b>24</b>
<b>5.1. Como consequência da suspensão dos direitos políticos .....</b>	<b>26</b>
<b>5.2. Como forma de responsabilização política.....</b>	<b>28</b>
<b>5.3. Como consequência por ilícito eleitoral.....</b>	<b>31</b>
<b>5.4. Demissão do servidor público .....</b>	<b>33</b>
<b>6. A perda da função pública como sanção por ato de improbidade.....</b>	<b>36</b>
<b>6.1. Como se aplicava a perda da função pública antes da Reforma.....</b>	<b>36</b>
<b>6.2. O regime legal após a Lei 14.230/2021: alterações e novos entendimentos jurisprudenciais .....</b>	<b>40</b>
<b>6.3. Comparação entre regimes legais .....</b>	<b>43</b>
<b>7. Conclusões .....</b>	<b>49</b>
<b>Referências .....</b>	<b>51</b>

## **1. Introdução: a moralidade como princípio da Administração Pública**

Pelo art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 (CFRB/88), a moralidade é um dos princípios administrativos fundamentais. O princípio da moralidade tem diversas acepções e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo no Direito Administrativo, não pode ser explorada a partir de uma interpretação simplista, uma vez que esta não é suficiente para averiguar todos os direitos e deveres decorrentes do princípio.

Para a efetiva compreensão da moralidade administrativa, é necessário considerar que o mandamento constitucional é por demais amplo, o que, de plano, instaura alguns desafios. É certo que, pela interpretação sistêmica da doutrina constitucional, a moralidade somente pode ser considerada no âmbito do Estado de Direito e de todos os direitos fundamentais que garante aos administrados. Ainda, uma vez que a “moralidade” vem adjetivada por “administrativa”, esta noção de moral se aplica à atividade de administrar do Estado e seus órgãos diretos e indiretos.

Neste contexto, Thiago Marrara (2016, p. 107) entende que o conceito de moralidade administrativa se subdivide em probidade, razoabilidade e cooperação. A moralidade-probidade, que para os fins deste trabalho é a mais relevante, constitui um dos parâmetros mais estritos da atuação do Estado, sobretudo dos agentes públicos. Essa força pode ser observada nos diversos dispositivos constitucionais que visam resguardar a probidade do administrador público na sua conduta. Dessa forma, busca-se resguardar o servidor para que suas ações reflitam a vontade estatal e não sua própria desídia, de forma que o exercício dos poderes inerentes à função pública seja exercido na busca de consagrar os interesses públicos primários.

Para esse fim, a Lei nº 8.429/1992 consagrou a improbidade enquanto violação de princípio do direito administrativo. A moralidade-probidade, portanto, é um princípio especialmente relevante nas relações internas entre o Estado e o servidor público. Por esse motivo, com o advento da Lei de 1992, não é especialmente desafiador o estudo do sujeito ativo dos atos de improbidade: pode cometer improbidade ou todo aquele que é agente público ou todo aquele que exerce função de confiança pública, como os empregados de organizações da administração indireta, nos termos da lei.

Outrossim, a identificação dos atos de improbidade em abstrato é missão um pouco mais complexa, que requer a diferenciação entre as hipóteses de simples má-gestão ou negligência, para as quais estão previstas penas disciplinares; e os atos de improbidade propriamente ditos, em violação ao dever constitucional. É nesse cenário que nasce a difícil tarefa de aplicar a lei ao caso concreto, cuja realidade nem sempre é faticamente esclarecida a ponto de permitir a subsunção dos fatos à previsão legal. Justamente por isso, uma mesma ação pode ser ou não configurada como ato de improbidade a depender da intenção do agente, cuja análise e caracterização dependerá de uma análise volitiva (Marrara, 2016, p. 111).

Nesse contexto, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (“LIA”), implementada pela Lei nº 14.230/2021, teve, como um de seus objetivos, a implementação maior exatidão às regras de caracterização dos atos de improbidade, determinando a verificação do dolo para caracterização dos atos previstos na lei. Ocorre que o referido diploma mudou quase que integralmente o regime da improbidade administrativa no Brasil, com reverberações intensas na aplicação do Direito. Dentre estes pontos, talvez um dos mais afetados é a perda do cargo público. Ora, se muda a forma de averiguar a caracterização dos atos de improbidade, muda-se, por consequência, as penas cabíveis a cada conduta. E a perda do cargo, sendo uma das penas mais rigorosas previstas na lei, é de fundamental importância para a sistemática nela prevista.

Entretanto, as regras da LIA são alvo de diversas críticas. Há representantes da doutrina clássica que entendem que a probidade deve ser considerada objetivamente (Di Pietro, 2007, p. 154), pela dificuldade de se averiguar a “honestidade” na conduta dos agentes públicos. Para esta posição, a análise da probidade seria baseada no conteúdo dos atos administrativos e suas consequências, retirando-se deles os indícios para averiguação da (i)moralidade da conduta. Essa proposta, contudo, esbarra na tipificação dos atos de improbidade, cujo conteúdo principal visou justamente o refinamento das hipóteses de cabimento.

Dessa forma, à luz das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, é necessário retomar a discussão a respeito da moralidade administrativa e de suas reverberações no regime de direitos e deveres do servidor estatal. Sendo a idoneidade uma característica indispensável para o exercício de cargo ou função pública, ela é condicionante e requisito para a manutenção do status de agente público. Dessa forma, é necessário conciliar as demandas por um regime legal mais justo, adequado e eficaz para sancionar os servidores

que cometem atos ilícitos valendo-se de suas posições e proteger os que, eventualmente, cometam erros no exercício funcional. Nesse sentido, a reforma trouxe mudanças significativas para a perda da função pública e alterações nos regimes que merecem uma comparação minuciosa, a fim de que sejam sistematizados os aspectos semelhantes e as divergências trazidas pelo advento da nova lei.

## **2. Metodologia**

Uma vez que o objeto de estudo do presente trabalho envolve a análise comparativa da Lei de Improbidade Administrativa atual em relação à anterior, a metodologia utilizada buscou valer-se dos escritos de especialistas sobre o tema e dos entendimentos exarados pelos Tribunais para construir conclusões a respeito dos impactos que a Lei nº 14.230 teve sobre o regime legal da perda da função pública, em comparativo com a lei anterior.

Para tanto, foram analisados os dispositivos da Lei nº 8.492/92 sob perspectiva crítica, e comparados o texto reformado e o anterior à reforma, com o objetivo de compreender quais foram as técnicas utilizadas para modificar a legislação e os objetivos de tais alterações. A análise da norma não seria completa sem a leitura das consequências por ela ensejadas, de forma que, em complementação à interpretação do texto legal, também buscou-se jurisprudência dos Tribunais referente à improbidade administrativa, com ênfase a casos nos quais houve condenação do agente à perda do cargo público.

Uma vez que a Reforma entrou em vigência somente em 25 de outubro de 2021, a casuística relacionada ainda é escassa, sobretudo no tocante à perda da função pública. Nos Tribunais Superiores, os julgados relacionados abarcam de forma geral a aplicação da nova Lei de Improbidade Administrativa em suas alterações, na tentativa de instituir um regime de transição entre a lei antiga e a nova, sem especificar as consequências do novo regime à sanção de perda da função pública. Sendo assim, a interpretação que se extraiu dos dispositivos legais foi, em sua maioria, extraída da doutrina relacionada e da profícua bibliografia existente a respeito, cuja aplicação ainda não está sedimentada pelos Tribunais.

Em síntese, a investigação foi realizada em modelo bibliográfico, abordando estudos já feitos, disponíveis na internet e em livros sobre a temática publicados por autores brasileiros, disponíveis na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto e nos sistemas

de busca de pesquisas acadêmicas, assim como nas bases de dados oficiais do Legislativo. Também foram analisados julgados e acórdãos dos Tribunais Superiores relacionados à temática, a fim de analisar o entendimento dos julgadores na subsunção da norma ao fato concreto.

### **3. Considerações iniciais: servidores públicos e responsabilidade**

#### **3.1. O conceito de “servidor público” nas Constituições brasileiras**

A responsabilidade é fenômeno que decorre das mais variadas atividades humanas. Não poderia ser diferente para aquele que exerce cargo ou função pública. Inicialmente, portanto, cabe conceitualizar quem são os servidores públicos, e os sentidos nos quais são aceitos o emprego da expressão, assim como contextualizar o surgimento da noção de responsabilidade daquele que exerce função pública.

Antes de tratar do regime constitucional dos servidores públicos, será abordada a evolução desta figura no ordenamento jurídico brasileiro. A figura do servidor remonta a muito antes da República, mas é a partir dela que começam as tentativas de organização do regime dos servidores públicos (Pereira, 2021, p.6), a fim de uma unificação que permitisse definir a categoria. Sob a Constituição de 1891, havia duas categorias de servidores: os funcionários públicos e os extranumerários; sendo que, a estes últimos, não se estendia a estabilidade (Melo, 1945, p .347).

Nesse regime, o Decreto Legislativo nº 5.426/1928 (Brasil, 1928), no parágrafo único do art. 8º, estabeleceu legalmente a primeira definição de funcionário público, mesmo que apenas no âmbito federal. Especificava que “serão para todos os efeitos considerados funcionários públicos federais, além dos já nomeados em virtude de leis e regulamentos anteriores, todos aqueles que exercerem funções permanentes de cargos federais criados por lei e forem nomeados nos termos dos regulamentos expedidos de acordo com o disposto neste artigo.” A letra da lei expressamente excluía do regime jurídico previsto, contudo, os “mensalistas, diaristas e empregados subalternos nos serviços da União”, cuja situação seria definida “nos respectivos regulamentos”

É somente na Constituição de 1934 que fica instituído um regime constitucional para os servidores públicos, dedicando-se a eles um capítulo em apartado. Na década de 30, o governo de Getúlio Vargas buscava a profissionalização do serviço público brasileiro. É sob suas ordens, em 1939, que é editado o primeiro Estatuto dos Servidores

Públicos, o Decreto-Lei nº 1.713/1939. O Estatuto dá contornos mais objetivos para a caracterização dos servidores públicos da União, ao dispor que “funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público” (Brasil, 1939), e estabelece diversos deveres, com a previsão de uma exaustiva lista de ações e omissões que poderiam ensejar responsabilização.

Atualmente, o regime legal dos servidores públicos é, em grande parte, definido pela CRFB/88, na Seção II do Capítulo VII, que trata da Administração Pública. A partir da leitura dos dispositivos, é possível extrair o conceito que caracteriza o servidor público: as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas (Di Pietro, 2022, p. 711-712). Contudo, a expressão não se restringe somente a esse sentido. É possível, em diversas instâncias, observar que o constituinte utiliza da expressão para designar agentes da Administração Indireta (arts. 37 e 38) e militares (art. 42). Logo, é necessário distinguir que, quando falamos de “servidores públicos”, deve ser considerada a expressão em um sentido amplo, que pode ora ser empregada especificamente para os empregados pela Administração Direta, ora para todos aqueles que prestam algum tipo de serviço ao Estado.

Não se confunde, também, o servidor público e aquele que exerce função pública. A função pública não se restringe aos cargos da Administração (i.e. do Poder Executivo), mas inclui aqueles que exercem funções no Legislativo ou no Judiciário. E ainda existem aqueles que, apesar de não terem vínculo empregatício com o Estado, exercem função pública, a exemplo dos estagiários, que exercem funções dentro das repartições públicas; e das concessionárias que prestam serviços públicos delegados a elas.

Para os fins deste trabalho, cumpre também citar a definição que a própria LIA traz, em seu art. 2º:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Este conceito reverbera o que a doutrina administrativista defende, utilizando-se “agente público” em sentido lato para designar todos aqueles que, de alguma forma, prestam serviços ao Estado e aos entes da Administração Pública Direta ou Indireta (Di Pietro, 2022, p. 710). O agente público é pessoa que detém uma certa autoridade e que,

no exercício de suas funções, deve ser fiscalizado para que se garanta a correição de suas ações. Nesse cenário, os atos do servidor são sempre atos do Estado, de forma que sua responsabilidade pode ser civil, penal ou administrativa, a depender do tipo de dano causado e a quem este dano afligiu.

### **3.2. A responsabilização do Estado e do agente público**

A noção de responsabilidade do agente público não é recente, e passou por um longo processo de evolução na sua conceituação e aplicação. No período monárquico absolutista, não existia qualquer hipótese de responsabilidade estatal ou funcional. O rei era absoluto, impassível de cometer erros. E o Estado era o que o rei desejava que ele fosse. Portanto, uma vez que era o monarca quem ordenava os funcionários estatais em suas atribuições, não havia possibilidade de responsabilização destes quando ocorressem danos a terceiros, no cumprimento das ordens reais (Bedendi, 2015, p. 443).

Esse período de irresponsabilidade estatal se estendeu até o Estado Liberal, em que o Estado não poderia ser responsabilizado por ser sua atuação limitada, afastada e, em grande parte, isenta (Bedendi, 2015, p. 444). Este entendimento somente foi ultrapassado a partir do surgimento da teoria dos órgãos da pessoa jurídica, segundo a qual a vontade da pessoa é formada pela vontade de seus órgãos. A partir dela, passou-se a aplicar ao Estado a teoria da culpa anônima, tornando desnecessária a culpa do agente estatal para caracterizar a responsabilidade do Estado, bastando a demonstração da falha em prestar o serviço público. Essa doutrina ainda evoluiu consideravelmente até chegar no entendimento moderno, que é consagrado pela CRFB/88 quanto à responsabilidade civil extracontratual objetiva do Estado. No âmbito doutrinário, contudo, ainda são prementes as discussões acerca das chamadas teorias do risco integral ou do risco administrativo, que são temas atuais e em constante rediscussão. Frisa-se, desde já, que não cabe esgotá-las neste trabalho.

Em resumo, no ordenamento brasileiro vigente, o regime da responsabilidade civil estatal decorre das disposições do art. 186 do Código Civil e do art. 37, §4º, da CRFB/88, sendo gerada a partir de um dano antijurídico. Para sua configuração, Di Pietro (2022, p. 800) estabelece que deve haver ação ou omissão antijurídica; dolo ou culpa do agente; nexo de causalidade; e dano material ou moral, que, no caso dos servidores públicos, pode ser frente ao Estado ou a terceiros. Dentre os doutrinadores do Direito Administrativo,

ainda há alguma divergência acerca das causas excludentes da responsabilidade civil estatal. Por exemplo, Alexandre de Moraes (2019, p. 461), coloca a ausência de excludente de responsabilidade como requisito para a caracterização da responsabilidade civil.

No âmbito civil, portanto, a decorrência lógica da responsabilidade objetiva do Estado é que o servidor somente pode ser responsabilizado pelos atos praticados enquanto portador do interesse público, caso exista comprovação de que agiu com culpa ou dolo de modo a obter o resultado gravoso. Isso ocorre não apenas como forma de proteger o servidor no exercício de sua função, mas também como decorrência da teoria organicista: se a vontade do Estado é obtida através de um processo decisório que envolve seus órgãos internos, não há como responsabilizar, por todos os eventuais danos, as pessoas que compõem aqueles órgãos - porque a ação ou omissão causadora do dano foi da pessoa jurídica, e não do servidor.

Por outro lado, a responsabilidade administrativa se dá de acordo com os regulamentos e estatutos próprios da Administração. Ela apresenta os mesmos requisitos básicos da responsabilidade civil, mas a infração é apurada pela própria Administração, que deverá instaurar procedimento adequado para esse fim e garantir ao servidor investigado todas as garantias constitucionais de contraditório, ampla defesa, assim como os recursos e meios de acesso à informação a eles inerentes. Comprovada a responsabilidade administrativa, o servidor público fica sujeito às penas disciplinares previstas na lei aplicável ao caso (Di Pietro, 2022, p.802).

A esfera do Direito Público somente se desenvolveu muito posteriormente ao Direito Civil, de forma que a própria concepção de responsabilidade no âmbito administrativo é recente. A responsabilidade administrativa tem suas raízes nos mesmos princípios que preveem a responsabilidade civil. Portanto, visa-se que a responsabilidade administrativa só pode ser averiguada na esfera administrativa, sem prejuízo da responsabilização civil e/ou criminal. Como ela decorre de uma falha disciplinar, sua caracterização dependerá do caso concreto; e, por vezes, a condenação na esfera penal pode reverberar nas demais.

Portanto, desde já, é importante estabelecer: improbidade administrativa e responsabilidade administrativa não se confundem. Ambas são violações do dever funcional do servidor público e ambas podem levar à perda do cargo por demissão, mas a improbidade administrativa decorre de uma esfera de *responsabilização especial* do

servidor, e sua violação é averiguada nos Tribunais de Justiça competentes, e não somente no âmbito administrativo. Além disso, podem estar sujeitos à ação de improbidade não apenas os agentes públicos, mas também pessoas físicas ou jurídicas que não sejam vinculadas ao Estado, mas se encaixem na descrição do art. 2º da LIA e incorram nas condutas nela previstas. A ação que declara a improbidade administrativa é ação de natureza civil, que é analisada em inquérito civil e cujas penas são de natureza civil. A responsabilidade disciplinar, por outro lado, atinge os agentes públicos ou usuários do serviço público, de acordo com as normas do Estatuto correspondente.

Ainda, antes de adentrar a análise da LIA e suas disposições, cumpre fazer um adendo e diferenciar os crimes de responsabilidade da improbidade administrativa propriamente dita. Em contrassenso à nomenclatura, as penalidades decorrentes dos crimes de responsabilidade não têm natureza criminal, mas limitam-se à esfera político-administrativa. A expressão “crimes de responsabilidade” é somente um resquício da importação do instituto do direito estadunidense (Queiroz, 2017, p. 299). Difere, portanto, pela fundamentação legal – vez que os crimes de responsabilidade são previstos na Lei nº 1.079/1949 – e pelo procedimento, que no caso destes é essencialmente político-administrativo, não judicial.

Por fim, apenas a título de discussão, é importante também reiterar que tampouco a LIA pode ser considerada lei de cunho penal. Apesar de alguns juristas considerarem que suas penas se assemelham às dispostas na legislação criminal (posicionamento exarado pelo STJ no julgamento do REsp nº 1.163.643/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, j. 24 de março de 2010), o principal traço da responsabilização criminal é a sua natureza prevista em lei (Toledo, 1991, p. 81). Assim, sem a existência da previsão legal de uma sanção de natureza penal - pessoal, imposta mediante processo penal - , não é possível falar em responsabilidade penal.

Nesse tópico, é interessante notar que a tutela da moralidade administrativa, na seara do Direito Penal, se dá principalmente pela tipificação da corrupção enquanto crime, nas modalidades ativa e passiva. Ocorre que a proteção da probidade é muito mais abrangente do que a simples vedação à corrupção. Logo, a LIA visa tutelar situações onde, a despeito da quebra do dever de moralidade do servidor público, não houve a configuração da corrupção ativa ou passiva, nos termos da tipificação penal.

## **4. A Lei de Improbidade Administrativa: evolução legislativa, espécies e controvérsias**

### **4.1. A responsabilização por improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro**

No Brasil, a responsabilização do servidor por improbidade administrativa remonta de muito antes à Lei de Improbidade, promulgada somente em 1992. Segundo Silveira (2010, p. 351), é possível traçar a responsabilização dos funcionários públicos às Ordenações Afonsinas, que já previa a punição, na seara penal, a atos que lesionassem os direitos da Coroa. Na Constituição do Império (1824) também havia previsões quanto às possibilidades de punição dos Ministros de Estado por atos contrários à conduta que se esperava do cargo, prevendo a responsabilização – naquele contexto, criminal – por traição, peita, suborno, concussão, abuso de poder, agir em contrariedade à lei, ou contra a liberdade, segurança ou propriedade dos “Cidadãos”.

A partir de 1891, com a instauração da República brasileira, o Estado passa a tentar se afastar da doutrina patrimonialista da Coroa. Nas nações absolutistas, como o Brasil Império, o patrimônio do Estado se confundia com o do Monarca. Assim, considerava-se que os servidores públicos que cometessem crimes de corrupção ou semelhantes furtavam diretamente o patrimônio do Rei (Campelo, 2013, p. 299). Portanto, ilícitos como a improbidade administrativa eram punidos na esfera penal, pois equiparados aos crimes de furto e roubo. Com a proclamação da República, contudo, este patrimonialismo antirrepublicano não pôde mais subsistir, e as Constituições passam a reverberar o afastamento entre o patrimônio público e o patrimônio dos agentes políticos enquanto privados.

Nesse contexto, a construção em sede Constitucional de um regime legal para os servidores públicos, que conta com a proteção de sua atuação profissional e com a previsão de princípios gerais para a atuação funcional, são naturais da ordem republicana. Se no poder absolutista o servidor público age como uma extensão do poder do Monarca, a sua vontade não precisa de embasamento ou justificativa legal (Souza; Mello, 2013, p. 11). Justamente por isso, ele é irresponsável mediante os danos causados a terceiros; e responsável criminalmente naquilo que age contra a vontade do Monarca. Contudo, uma vez instaurado o Estado Republicano, a noção de servidor público passa por uma grande transformação e deixa de ter o cunho patrimonialista anteriormente observado: na

República, a discricionariedade do servidor é balizada pela previsão legal e somente pode ser exercida dentro dos limites e competências constantes na legislação.

Apesar de anteriormente já existir na normativa previsão de responsabilização por atos que hoje são reconhecidos como ímparobos, a Constituição de 1891 é pionera ao tipificar a expressão, prevendo que o Presidente responderá por crime de responsabilidade caso cometa “atos atentatórios contra a probidade da administração”. Em 1934, 1937 e 1946, as Constituições reprimiram esta previsão. A Constituição de 1946 inovou na previsão da possibilidade de sequestro e perdimento dos bens, em caso de enriquecimento ilícito. Segundo Silveira (2010, p. 353), este é um importante marco no combate à improbidade porque, pela primeira vez, há a previsão constitucional da possibilidade de perda de bens enquanto pena para agentes ímparobos.

Visando dar efetividade à previsão da Constituição de 1946, foi editada a Lei Pitombo-Godoy Ilha (Lei n. 3.164/1957) que regulamentou o sequestro e perda de bens, prevendo a possibilidade de iniciativa do Ministério Público ou popular para a propositura da ação. Apesar da importante regulamentação trazida por esta lei ao ordenamento jurídico brasileiro, ela nunca chegou a ser utilizada, pois não tipificou os ilícitos previstos na Constituição. No ano seguinte, foi sancionada a Lei Bilac Pinto (Lei n. 3.502/1958), que regulamentou o sequestro e perdimento de bens por enriquecimento ilícito, influência ou abuso do cargo. Essa lei, quanto fosse um marco na responsabilização do servidor público, colocou diversos entraves à aplicação das medidas, consubstanciadas no prazo limitado para a propositura da ação (90 dias) e o estabelecimento de legitimação exclusiva da pessoa jurídica lesada para a promoção da medida judicial cabível (Silveira, 2010, p. 352).

Após anos de legislação ineficaz, na busca por um instrumento que permitisse a averiguação dos ilícitos cometidos em detrimento do patrimônio do Estado, em 1965 foi editada a Lei nº 4.717, que instituiu e regulamentou a ação popular. De natureza civil, a referida ação ainda é uma forma importante de participação popular, conferindo aos cidadãos os meios para averiguar práticas ilícitas. A ação popular foi consagrada como ação constitucional na Constituição de 1967, o que se repetiu na de 1988.

A atual Constituição, por sua vez, foi pionera ao consagrar os direitos e deveres do agente público. A Lei de Improbidade Administrativa foi editada, em 1992 para atender às disposições constitucionais do art. 37, §4º, que delimita os contornos da improbidade administrativa. Em sua redação original, a lei foi aprovada a partir do Projeto

de Lei nº 1446/91, enviado pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, de forma a cumprir suas promessas eleitorais de mitigar o extenso e antigo problema da corrupção no Brasil. Uma das grandes inovações da Lei nº 8.429/92 é que ela traz, em sua redação, diversos atos que não têm correspondência na legislação dos crimes de responsabilidade ou na legislação penal (Silveira, 2010, p. 356). Ela refinou as disposições constitucionais do tema e garantiu a sistematização da ação de improbidade administrativa, trazendo normas de direito material e processual.

Desde a sua redação original, a lei já previa as espécies atuais de improbidade: enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e atentado contra os princípios da administração pública (art. 11). Para cada uma das espécies, há um conjunto de possíveis sanções correspondentes, elencado nos incisos do art. 12 da Lei; e os parágrafos do mesmo artigo adicionam regras para guiar a consideração do Juízo na aplicação das penas.

De 2016 a 2021, incluído pela Lei Complementar nº 156/2016, a legislação também contava, em seu art. 10-A, com a previsão dos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, na seguinte redação: “constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.”

A regra impôs a alíquota mínima de 2% no Imposto Sobre Serviços (ISS) e reforçou a obrigação dos entes federativos em cobrá-los, estabelecendo a impossibilidade da concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários sobre ele, assim como a nulidade da disposição de ato do Município ou do Distrito Federal que não respeite essa alíquota mínima. Como subespécie da forma de improbidade que causa prejuízo ao erário, este artigo causou estranheza a uma grande parte da doutrina por prever modalidade de improbidade específica aos servidores da União e dos Municípios. Segundo Gajardoni (2020, p. 142), houve uma clara tentativa de evitar a guerra fiscal entre os entes federativos, mas de forma que ele reputa “inadequada e abusiva”. O artigo, contudo, teve vida curta: a Lei nº 14.230 o revogou, transportando a regra para o inciso XXII do art. 10.

No mais, existem ainda outras subespécies de improbidade, tipificadas em legislações diversas, como no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, art. 52, caput).

#### **4.2. A Lei nº 14.230: vigência e controvérsias**

Durante a vigência da Lei de Improbidade, diversas foram as alterações em seu texto. Em sua maioria, foram graduais e incluíram previsões mais específicas ou mais concretas para a caracterização da improbidade. Subsistiram à reforma de 2021 apenas as atribuídas pelas Leis nº 11.107/05, 13.019/14 e 13.204/15, que incluíram incisos aos arts. 10 e 11 ao prever formas de improbidade administrativa na contratação de consórcios e serviços para a administração pública. No mais, a Reforma tratou de uniformizar e reorganizar quase todos os artigos da Lei nº 8.429/92, sendo um divisor de águas no regime legal da caracterização da responsabilidade do servidor público.

É inquestionável que uma das principais alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21 foi a inclusão do dolo como elemento essencial para a caracterização da improbidade. A imposição da má-fé e da intencionalidade livre e consciente em causar dano ao Estado como parte do tipo legal da improbidade administrativa mudou completamente a forma como se averigua a improbidade e gerou repercussões em todas as fases da aplicação do direito, desde a interpretação da lei à aplicação das penas. Não apenas, mas a supressão da modalidade culposa de improbidade reduziu significativamente suas hipóteses de aplicação, restringindo o alcance da lei e da responsabilização por ela prevista.

Ainda, a Reforma diminuiu consideravelmente o valor máximo da multa aplicável e modificou o prazo prescricional, que passou a ser único para todas as espécies, isto é, de oito anos a partir da ocorrência do ato. Na aplicação das penas previstas pela lei, também foram consideravelmente suavizadas as sanções: o tempo máximo de suspensão dos direitos políticos aumentou consideravelmente, mas a lei extinguiu a previsão da pena mínima; os valores de multa possíveis foram diminuídos em sua totalidade; e ainda, a perda da função pública passou a ser restrita aos “vínculos de mesma qualidade e natureza” que o agente público tinha no momento do ato de improbidade (art. 12, §1º).

Com a inclusão do dolo enquanto elemento essencial da improbidade, modificou-se toda a interpretação que se dá à lei e às normas por ela instituídas. O maior exemplo disso é que, na redação original, o rol de condutas elencadas no art. 11 era considerado exemplificativo, vez que punível todos os atos atentatórios aos princípios administrativos, por culpa ou dolo. Com a necessidade da caracterização do dolo, o rol passou a ser

taxativo, vez que para configurar o dolo do agente no âmbito civil, deve ser comprovada sua intencionalidade em ir contra as disposições da lei.

Marrara (2023, p. 164-166), enumera as sete principais alterações que a Lei nº 14.230/2021 promoveu. Segundo ele, mesmo que a reforma não tenha alterado a estrutura dos capítulos significativamente, suas inclusões limitam o alcance da ação de improbidade administrativa (ao tentar limitar a legitimidade ativa para a propositura da ação e impedir a aplicação da LIA em conjunto com a LAC, p.e.), além de estipularem parâmetros e condições para a condenação. No mais, houve também a padronização das regras de prescrição e a limitação das medidas cautelares. No mesmo sentido, Oliveira e Grotti (2022, p. 136) entendem que a reforma introduziu alterações que influem nos elementos estruturantes do sistema de responsabilização da LIA: bens jurídicos tutelados, ilícitos, sanções e processo.

A necessidade legal de caracterização do dolo trouxe novos desafios para a aplicação da lei na prática, sobretudo pela discussão acerca da (ir)retroatividade da necessidade de caracterização do dolo e da contagem da prescrição intercorrente, para as ações que já estavam em curso na alteração legislativa; e para os fatos que já haviam ocorrido. Tamanho foi o imbróglio doutrinário e jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, em 18/08/2022, o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843.989 em sede de repercussão geral, escolhido como representativo da controvérsia, no julgamento do Tema 1.199. Nele, foi julgada a seguinte tese:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETRATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETRATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. (STF, ARE nº 843.989, Rel. Alexandre de Moraes, j. 12.12.2022)

Por esta interpretação, a aplicação da LIA, a partir das alterações instituídas pela Lei n. 14.230/2021, depende da comprovação de dolo em caso de atos de improbidade que incorrem no enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ou atentem contra os princípios da administração pública (arts. 9, 10 e 11 da LIA). Portanto, aos casos de improbidade culposa ocorridos antes da vigência da reforma, aplica-se, como parâmetro de legalidade para averiguação do dolo, a Lei n. 8.429 reformada, conforme a orientação estabelecida pelo STF no julgamento do referido Tema.

A decisão causa estranheza por uma série de quesitos. Ao decidir pela irretroatividade, com a ressalva de que a nova lei será aplicada às ações em curso, respeitando-se a coisa julgada, o STF reconhece aplicação da teoria da retroatividade média ou mitigada das normas materiais mais benéficas ao direito administrativo sancionador (Ferraz, 2023). Na prática, é possível questionar a aplicação restritiva de outras normas previstas pela Lei nº 14.230/2021. Em fato, a decisão do Supremo vai contra o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica (art. 5, XL, CRFB/88), possibilitando o questionamento do *decisum* em face da discussão doutrinária a respeito da aplicabilidade desse princípio no Direito Administrativo Sancionador.

Uma vez que a aplicação da reforma abrange atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém, sem condenação transitada em julgado, fica a responsabilidade do juiz competente em analisar eventual dolo por parte do agente para caracterizar ou não a improbidade. A interpretação do STF se deu, nesse sentido, com base no entendimento de que a Lei nº 14.230/21 “não trouxe qualquer previsão de ‘anistia’ geral” (ARE nº 843.989, Rel. Alexandre de Moraes, j. 12.12.2022). Outrossim, quanto à prescrição, entendeu o Tribunal que os prazos prescricionais previstos em lei visam à garantia da segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade do Poder Público, de forma que também não podem retroagir.

Estas alterações, cominadas, reverberaram de forma muito negativa junto à opinião pública, sobretudo por abrandar consideravelmente as penas previstas. São inúmeras as matérias de jornais que associam a defesa da reforma aos interesses corruptos de políticos já antes condenados por improbidade (G1, 2021), denunciando o “esvaziamento” da lei (Folha de São Paulo, 2023) e prevendo “impactos desastrosos” na tutela do patrimônio público (Folha de São Paulo, 2022). Dos mais diferentes pontos ideológicos, a opinião pública majoritariamente enxergou as reformas como um artifício

da classe política para criar um “argumento para escapar de processos que respondiam na Justiça” (Carta Capital, 2021).

Coadunadas, as modificações à Lei de Improbidade formam um instituto muito mais difícil de ser utilizado, com diversos entraves à sua caracterização. Entende-se que hoje, para configurar a improbidade administrativa, há uma verdadeira “legislação defensiva”, que impõe um procedimento de difícil tramitação e penas restritas a casos concretos muito específicos. Nesse ponto, critica-se especialmente o legislador, pois deixou de prever expressamente no texto legal qualquer menção à “desonestidade”, que é, essencialmente, a conduta que se espera coibir através da punição dos atos ímpuros. Não apenas, mas a restrição ao art. 11 talvez seja um dos grandes retrocessos instituídos pela nova lei, pois trouxe diversos novos desafios no combate a condutas que não necessariamente causam dano ao erário ou enriquecimento ilícito, mas não podem ser toleradas na esfera pública. Dentre eles, destaca-se a modificação do regime legal da perda da função pública, cuja aplicação, objeto principal deste trabalho, foi quase que inteiramente modificada e cujo alcance foi significativamente restringido.

Por outro lado, há juristas e doutrinadores que defendem as reformas, por julgarem que elas conferiram menos discricionariedade ao julgador e estabeleceram parâmetros objetivos para a caracterização de um ato enquanto ato de improbidade. Vera Monteiro (2023, p. 715), por exemplo, reputa que a Lei de Improbidade criou uma “cultura de acusação” entre os servidores públicos. Para ela, os gestores públicos honestos estavam submetidos a um “ônus insuportável”, pois “permitia que as sanções fossem aplicadas com base em presunções”. Ela fundamenta este entendimento pois depreende que os agentes públicos sofriam uma espécie de perseguição e que as ações propostas destruíram reputações e prejudicaram a condução de políticas públicas.

Na perspectiva da professora, a Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação antes da Reforma, podava a capacidade de inovação na gestão pública e abria espaço para decisões no “apagão das canetas”. Esta expressão, que é definida por Catelli (2021, p. 15) como a tendência absenteísta em matéria de tomada de decisão pelos gestores da alta administração seria potencializada pela insegurança jurídica enfrentada pelos gestores públicos e um dos vetores da ineficiência dos mecanismos de controle na Administração Pública.

É certo que os agentes e gestores públicos erram e não devem ser punidos por erros inofensivos, pois eles são parte de qualquer carreira profissional. Contudo, mesmo

sob a perspectiva da inovação, é necessário fazer algumas ressalvas a este entendimento: a inovação deve ser feita nos espaços adequados para tanto, nunca ao dispêndio dos recursos públicos. De certa forma, por mais que se entenda que o Estado deve abrir espaço para a inovação e permitir que sejam implementadas condutas da melhoria dos serviços públicos, isto somente pode ser feito mediante a manutenção dos mecanismos de proteção à eficiência dos recursos públicos e do patrimônio estatal. E neste ponto, a Lei de Improbidade é fundamental para a tutela da moralidade e da honestidade nas relações públicas: sem ela, não há como construir um ambiente de confiança entre gestores e colaboradores, tão essencial para a superação do imobilismo na gestão pública, como defendido por Catelli (2021, p. 90). E buscar o incentivo desta confiança às expensas dos mecanismos de proteção da moralidade não é a melhor das opções.

No mais, é necessário considerar que, quando se fala em “espaço para a inovação”, não se trata de admitir um regime de irresponsabilidade para os gestores que cometerem erros grosseiros na busca para a inovação, e tampouco em negligenciar os avanços já obtidos em prol de uma eficiência que não é possível na Administração Pública. O zelo e a ponderação que se espera dos altos gestores públicos devem ser os mesmos que se esperaria de um CEO ou gerente privado, e ele deve ser responsabilizado caso não proceda de acordo com a diligência necessária. Neste contexto, a sanção de perda da função pública inscrita na Lei de Improbidade Administrativa é essencial enquanto mecanismo que permite o rompimento de vínculos entre o agente ímparo e o Estado.

## **5. Hipóteses de perda da função pública no Direito brasileiro e seus fundamentos constitucionais**

No ordenamento legal brasileiro, a perda da função pública não é prevista como sanção pela condenação por improbidade administrativa. Na esfera penal, por exemplo, a condenação por quaisquer crimes contra a Administração Pública pode acarretar na perda do cargo, nas hipóteses previstas no Código Penal (Parte Especial, Título XI - Crimes contra a Administração Pública). Apesar do Código em si não prever a perda de função ou cargo público enquanto sanção, seu art. 92, I, coloca a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo como um efeito da condenação quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes contra a Administração

Pública, ou quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a quatro anos.

Na esfera administrativa, por sua vez, o servidor público pode perder o cargo por incorrer em alguma das faltas que acarretem a demissão. Pelo Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei nº 8.112), são sanções disciplinares a demissão e a destituição de função ou cargo em comissão (art. 127). No estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 10.261 – o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo –, há a previsão da “demissão a bem do serviço público” (art. 251) como forma de penalidade. No âmbito estadual, a demissão a bem do serviço público é aplicada às condutas mais graves do que as punidas com a demissão. Uma das consequências da demissão a bem do serviço público é a impossibilidade de que o agente volte a ocupar cargo público, nos termos e no tempo estabelecido em lei, que na legislação estadual paulista é de 10 (dez) anos. Em que pese a demissão prevista em âmbito federal não prever “espécie” de demissão, ele permite a possibilidade da aplicação do efeito impeditivo por cinco anos (art. 137, Lei nº 8.112/90), o que caracteriza, em âmbito federal, a “demissão qualificada” (Luz, 1990, p. 161).

Na seara civil, isto é um pouco mais complexo. São diversos os tipos de procedimentos e condutas que podem acarretar a perda do cargo, ou ter a perda da função pública fixada enquanto sanção por ato ilícito. De qualquer forma, no processo civil, a perda do cargo público será sempre decretada por decisão judicial.

Ademais, existem algumas hipóteses de perda da função pública que se assemelham à perda prevista como sanção por improbidade administrativa, de uma forma ou de outra, e que merecem atenção. Uma vez que a perda da função pública não é prevista na Lei de Improbidade Administrativa, mas como sanção para uma série de ilícitos cometidos por agentes do poder público, cabe sua comparação com os regimes legais de algumas das demais hipóteses previstas em lei.

### **5.1. Como consequência da suspensão dos direitos políticos**

A perda do cargo público no direito brasileiro está essencialmente calcada na suspensão dos direitos políticos do agente. A doutrina constitucional da suspensão dos direitos políticos é estabelecida no art. 15 da Constituição, que disciplina as únicas hipóteses admissíveis para a suspensão dos direitos políticos:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

- I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- II - incapacidade civil absoluta;
- III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
- V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Como se vê do dispositivo, a Constituição utiliza três termos para as situações que afetam o exercício dos direitos políticos: cassação, perda e suspensão. Virgílio Afonso da Silva (2021) entende que a perda é definitiva, enquanto a suspensão é temporária. Segundo ele, a previsão de vedação à cassação dos direitos políticos é uma óbvia reação aos abusos do período ditatorial. Evidentemente, a intenção do constituinte foi evitar uma sanção perpétua. Por isso, o conceito de cassação não se restringiria meramente à definitividade da medida de impedimento dos direitos políticos, mas à violação de direitos tão intensa e profunda quanto a vivenciada durante a Ditadura Militar.

Não apenas a vedação à cassação, mas a unificação, em sede constitucional, das condutas que podem ensejar a suspensão dos direitos políticos é uma medida que visa a preservação dos direitos fundamentais do indivíduo. Em consonância com a doutrina de Virgílio Afonso, entende-se que a cassação de direitos políticos é muito mais do que a suspensão dos direitos conscritos no art. 14 da Constituição Federal – a instituição de censura, o fechamento do Parlamento e a perseguição de congressistas são condutas que denotariam a “cassação”, felizmente inimagináveis nos tempos atuais. A Constituição de 1988, ao prever mecanismos constitucionais para a defesa dos direitos fundamentais – e sobretudo dos direitos políticos, como aqui se observa – cria uma ordem jurídica em que o regime legal da organização política é muito mais rígido e, portanto, mais seguro.

Nesse sentido, toda a doutrina jurídica e legal da perda da função pública emana das disposições constitucionais a respeito. A Lei de Improbidade Administrativa prevê a perda da função pública enquanto sanção por mandamento constitucional (art. 37, §4º); e na Constituição, a perda da função pública é motivada pela suspensão dos direitos políticos (art. 15, V).

Isso porque, entre os direitos políticos, se inclui o direito de exercer funções públicas: se os cargos e empregos públicos somente podem ser exercidos por cidadãos do Estado, e pela definição constitucional, é cidadão aquele que está no gozo de seus direitos e deveres políticos. A consequência lógica é que somente podem exercer cargo e emprego público os cidadãos, e isto é relativamente pacífico entre a doutrina constitucional brasileira. É possível, assim, que o servidor público perca seu cargo pela suspensão de seus direitos políticos, sobretudo quando tratam-se de cargos eletivos.

Portanto, se o agente condenado por improbidade perde os direitos políticos, invariavelmente perde sua função pública, vez que, para a representação do Estado, é imprescindível ser cidadão brasileiro no sentido constitucional – pessoa que pode exercer seus direitos e deveres enquanto eleitor. E com a decretação da improbidade administrativa, pelas hipóteses disciplinadas no art. 15 da Constituição, suspendem-se os direitos políticos. Contudo, esse ponto ainda é controverso na doutrina.

Por um lado, se um dos requisitos para o exercício de cargo público é a reputação ilibada e a ausência de condenação criminal, uma vez cometido crime contra a Administração Pública, não pode o servidor continuar a exercer a função pública que exercia no momento do ilícito (STJ, APn n. 830/DF, Rel. Herman Benjamin, j. 06.02.2019). Entretanto, Calil Simão (2014, p. 853-857) entende que a perda dos direitos políticos, no caso da condenação por improbidade administrativa, deve ser considerada somente na esfera eleitoral. O vínculo do servidor para com a Administração seria essencialmente profissional, de forma que a suspensão dos direitos políticos não necessariamente acarretaria na perda de qualquer cargo público, mas somente do direito de votar e ser votado.

Esse entendimento vem a partir de uma interpretação da graduação das penas estipuladas pela Lei de Improbidade, sendo a perda da função pública a mais grave delas. Caso a pena de suspensão dos direitos políticos invariavelmente ocasionasse a perda da função pública, então seria a suspensão de direitos a pena mais grave. O STJ já se manifestou, reiteradamente, nesse sentido, entendendo que é a perda da função pública a sanção mais grave que pode decorrer da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (REsp 1.228.749/PR, Relator Ministro Og Fernandes; AgReg no REsp 124.939/SP, Relator Ministro Herman Benjamin; AgInt no REsp 1.572.616 MT 2015/0309168-3).

Quanto aos cargos eletivos, por outro lado, a perda da função pública deve ser especialmente considerada. Quem tem seus direitos políticos suspensos não pode sequer

se candidatar, logo, a suspensão dos direitos políticos importa em imediata perda do cargo eletivo. A Constituição Federal, em seu art. 14, §3º, inciso II, dispõe como uma das condições de elegibilidade o exercício pleno dos direitos políticos. Portanto, não há como interpretar de forma diferente.

Situação distinta é a perda da função pública dos parlamentares federais. Para eles, a sentença não produz efeitos imediatos após o trânsito em julgado. É necessário que a Mesa Diretora da Casa legislativa decerte a perda do cargo, conforme disposto no art. 55 da Constituição Federal. Pelo inciso IV, a decretação da perda do cargo deve ocorrer como decorrência da suspensão dos direitos políticos. Logo, a melhor interpretação é de que, independentemente da condenação na perda do cargo, esta ocorrerá imediatamente como decorrência da condenação por improbidade administrativa e consequente suspensão dos direitos políticos.

## **5.2. Como forma de responsabilização política**

Ainda, uma forma de ser decretada a perda do cargo é como sanção por ilícito político, nos termos do Código Eleitoral e leis específicas. As formas de perda da função pública como responsabilização política tratam, majoritariamente, de pena por condenação em ilícito que seja direta ou indiretamente ligado ao cargo público exercido, e no âmbito eleitoral isto não é diferente. É interessante porque estes ilícitos são muito semelhantes à desonestidade administrativa e têm processamento, em regra, segundo o processo civil.

Há alguns doutrinadores que entendem que, para os agentes políticos, há uma quarta esfera de responsabilização, a política (Di Pietro, 2022, p. 712). Para ela, é possível distinguir os funcionários públicos em uma outra categoria, a dos agentes políticos, cuja conceituação ainda é muito controversa. Pela própria nomenclatura, a categoria dos agentes políticos é indissociável da função política enquanto atividade. Portanto, conjugando estes elementos essenciais, Di Pietro (2022, p. 713) entende que:

São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre

escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação.

A estes agentes, aplica-se a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1949, também conhecida como Lei do Impeachment). A lei prevê uma série de condutas que caracterizam os chamados “crimes” de responsabilidade e o seu julgamento, por um procedimento de natureza político-administrativa no qual o Legislativo é o órgão que decidirá pela admissibilidade e procedência da medida. O condenado, nos termos da lei, perde o cargo, eletivo ou nomeado, ou seja, sofre *impeachment*.

A doutrina legal e jurídica do Brasil quanto ao *impeachment* é amplamente baseada no modelo estadunidense do instituto, o que gera vários desafios na sua aplicação no ordenamento brasileiro. Atualmente, talvez o mais premente seja a necessidade de adequar a aplicação da Lei nº 1.079 às garantias constitucionais. Por ser inspirado em um procedimento do direito comum, em uma época prévia à Constituição Federal, diversos dos dispositivos podem ser questionados à luz dos direitos fundamentais estabelecidos nela. A Constituição Federal prevê o procedimento de *impeachment* em seus artigos 85 e 86, nos quais dispõe brevemente sobre os tipos de crime de responsabilidade possíveis e as penas correspondentes ao Presidente da República. A lei especial, por outro lado, é mais abrangente e prevê a responsabilidade dos chefes do Executivo da União e Estados, assim como dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Procuradores da União.

É importante, neste ponto, distinguir a responsabilização política prevista no ordenamento brasileiro, como a prevista na Lei nº 1.079/1949, e a responsabilidade política conforme importada do direito comum. Esta última tese é decorrente da teoria da responsabilidade política, fundada no direito inglês, segundo a qual o Parlamento tem juízo discricionário para destituir o Presidente, caso este cometa atos que quebrem a sua confiança. A responsabilidade política importada do direito comum, portanto, é diferente da responsabilidade dos procedimentos de *impeachment*, por exemplo, uma vez que esta tem natureza mais jurídica do que política: o agente que é ou acusado ou condenado, segundo a Lei do Impeachment, comete um ilícito previsto em lei, e a sua responsabilização é prevista em lei de forma similar. Conforme muito bem explicita Santiago (2018, p. 168), no Brasil, a responsabilidade política somente se dá através da opinião pública e dos meios de comunicação, e não por previsão legal, como no caso concreto.

Nesse sentido, o STF decidiu, diferenciando a responsabilidade política da responsabilidade por improbidade:

Ementa: Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa. 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, **encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade.** Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. [...] 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (Pet 3240 AgR, Rel. Roberto Barroso, j. 10.05.2018)

Diferentemente da perda de cargo público como decorrência da improbidade administrativa, na perda por *impeachment* o procedimento de julgamento não é através do Judiciário, mas do Legislativo. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal (art. 102, I, alíneas b e c; e art. 105, I, alíneas a e b) em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Quanto à gravidade que as condutas ímpreas podem tomar, é o entendimento do STF, conforme estabelecido na Pet 3240 AgR, que houve uma opção do poder constituinte em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento dos agentes políticos por improbidade. De tal forma, a suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Na ocasião, julgou o Tribunal Pleno:

Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa.

Pela previsão da Lei nº 1.079/50, o condenado perde o cargo político que ocupava e pode ser decretada sua inabilitação para o exercício de função pública por até

cinco anos. Aqui, entretanto, a perda da função pública não está atrelada à suspensão ou perda dos direitos políticos, mas simplesmente do mau exercício do cargo eletivo obtido em decorrência deles.

### **5.3. Como consequência por ilícito eleitoral**

Além das hipóteses acima elencadas, também é possível a perda do cargo eletivo como consequência de ilícito eleitoral. Essa hipótese tem várias possíveis causas. Desde a condenação criminal à condenação militar, são diversos os ilícitos previstos em lei que podem ensejar a perda de cargo. O tema é profícuo e mereceria um trabalho em apartado, motivo pelo qual aqui serão tratadas apenas de questões pontuais e que se relacionam à perda de cargo por improbidade administrativa.

É incontestável que a Lei de Improbidade Administrativa se aplica aos agentes políticos, uma vez que expressamente consta, em seu art. 2º, o enquadramento dos “agentes políticos” dentro da categoria de “agentes públicos”. Portanto, o regime de responsabilização e perda da função pública, conforme disposto na LIA, pode incidir aos agentes políticos: uma vez integrantes da Administração Pública, aqueles devem se submeter ao mandamento constitucional de prezar pelos seus princípios, e sobretudo a moralidade.

Cabem, contudo, alguns comentários acerca da perda de cargo ou função pública como consequência de ilícito eleitoral. Estas hipóteses estão tipificadas no Código Eleitoral e, principalmente, na Lei nº 9.504, a Lei das Eleições, que prevê critérios procedimentais a serem seguidos na competição por cargos eletivos. Essas são formas de coibir a improbidade no âmbito político-eleitoral, em última instância.

Tanto o Código Eleitoral quanto a Lei das Eleições preveem a cassação do mandato eletivo pelo cometimento de infrações contra a lisura do procedimento eleitoral, sendo que o Código coloca as regras processuais para julgamento e quórum do Tribunal que decrete a cassação, e a Lei nº 9.504 estabelece quais as condutas que ensejam a negação ou cassação do diploma.

Por exemplo, o art. 22, §3º da Lei nº 9.504 estabelece:

O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a

desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

É notório que este artigo, quando fala em “abuso de poder econômico” ou na “captação ou gastos ilícitos”, que enseja o cancelamento da candidatura ou a cassação do diploma, trata justamente do abuso das verbas destinadas à campanha política para coação de eleitores e captação ilícita de sufrágio. Sendo assim, reforça o mandamento constitucional pela probidade da Administração Pública em todas as suas instâncias, inclusive na concorrência pelos cargos eletivos.

Semelhantemente, o art. 73 da Lei n. 9.504 prevê uma série de condutas que são vedadas aos agentes públicos, pois tendentes a alterar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Esse dispositivo reverbera os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade na Administração Pública, em sentido ainda mais específico do que o previsto pela Lei de Improbidade.

Aos ilícitos do art. 73 são previstas duas penas: ao candidato favorecido e ao servidor que cometeu as condutas. Ao candidato, é prevista a cassação ou cancelamento do diploma (§5º); ao servidor responsável, é prevista multa (§4º). Esse dispositivo coloca limites mais específicos à conduta dos servidores e prevê sanção equivalente às previstas na Lei de Improbidade, em sua redação originária, para as condutas que causem enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário.

A grande diferença entre ambos, portanto, é justamente a especificidade da aplicabilidade. Enquanto ilícito eleitoral, a utilização de servidores e serviços públicos para a promoção de um candidato é tão desonesta quanto o condicionamento de certo serviço à obtenção de vantagem econômica indevida, por exemplo. É a proteção ao princípio da moralidade aplicada especificamente à esfera eleitoral.

#### **5.4. Demissão do servidor público**

Por fim, cumpre também tecer alguns comentários a respeito da demissão do servidor público, que é a perda de cargo por excelência. A demissão é prevista no Estatuto dos Servidores Públicos da União, a Lei nº 8.112, como sanção por um ilícito administrativo. Pelo art. 132, ela será aplicada:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

- I - crime contra a administração pública;
- II - abandono de cargo;
- III - inassiduidade habitual;
- IV - improbidade administrativa;
- V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;
- VI - insubordinação grave em serviço;
- VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
- VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI - corrupção;
- XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

As condutas prescritas nestes incisos são enquadradas como ilícitos de natureza administrativa, pois vão contra previsão estatutária. Ainda, a demissão somente ocorre mediante processo administrativo disciplinar (PAD) para averiguar os fatos e analisá-los à luz do contraditório e da ampla defesa.

As hipóteses que possibilitam a demissão do servidor constituem um rol taxativo, conforme reiterado pelo STJ no julgamento do AgInt no MS 26447/DF, e incluem crimes contra administração pública, aplicação irregular de dinheiros públicos, improbidade administrativa e lesão aos cofres públicos.

Uma vez que para a caracterização de improbidade é necessário haver violação aos deveres funcionais do servidor, como honestidade, lealdade, legalidade e eficiência, fica evidente que o dispositivo prevê uma complementação à Lei de Improbidade.

Os incisos que preveem a aplicação irregular de recursos públicos e a lesão ao erário também podem ser considerados como uma dupla sanção aos atos de improbidade. Conforme disposto na Lei nº 8.429/1992, nos artigos 10 e 11, a realização de operações financeiras observância das normas legais e regulamentares (art. 10, VI), liberação de verbas públicas irregularmente (art. 10, XI), ou mesmo a inobservância da idoneidade na prestação de contas (art. 11, VI e VIII) são condutas que caracterizam improbidade administrativa, especialmente quando esses atos causam dano ao patrimônio público.

Assim, o art. 132 opera no âmbito administrativo interno, enquanto a Lei de Improbidade atua na esfera judicial e alcança também servidores aposentados ou que ocupem funções distintas daquelas exercidas à época do ato.

A demissão com base no art. 132 da Lei nº 8.112 depende de um processo administrativo disciplinar (PAD), que apura a responsabilidade do servidor e permite sua defesa. Averiguada e comprovada a prática de improbidade administrativa, o servidor pode ser demitido administrativamente, e a ação judicial de improbidade – esta, de natureza civil – será ajuizada para garantir que ele enfrente as demais sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, incluindo o resarcimento ao erário.

Sendo a esfera judicial e administrativa independentes, a constatação de erro em processo administrativo não obsta a condenação em processo judicial que trate da mesma matéria. Contudo, a decisão judicial em ações de improbidade administrativa pode determinar a perda do cargo, o que implica a imediata demissão do servidor caso ainda esteja em atividade. Também é possível a comunicabilidade de esferas, no caso em que o agente público, apesar de não condenado à perda da função em virtude do cometimento de improbidade administrativa, enfrenta processo administrativo disciplinar e é demitido pela condenação em ação de improbidade administrativa (conforme previsto no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/90).

Os Estatutos disciplinares dos servidores públicos, a exemplo do estatuto federal, em geral preveem a proibição de retorno ao serviço público por um determinado tempo. A LIA, por outro lado, não tem previsões a esse respeito. No caso de sanções com tempo certo, como a proibição de contratar com a Administração Pública, isto não é um problema: ao término do tempo estipulado em sentença irrecorrível, o agente pode voltar a contratar com a Administração. Contudo, a perda de cargo é sanção imediata, pontual, de forma que, condenado à perda da função ou cargo público, o agente deve ser removido do cargo ocupado.

A resolução desta lacuna pode ser obtida através da interpretação conjunta dos estatutos funcionais e da LIA, de forma que dependerá do caso concreto. Na condenação à perda da função pública, o retorno aos quadros funcionais do Estado estará condicionado à previsão estatutária do ente federativo que se tentará o “retorno”. Por exemplo, caso o agente ímparo condenado perca cargo público ocupado na União, ele somente poderá assumir cargo público no estado de São Paulo, por exemplo, após dez

anos da condenação irrecorrível (conforme previsão da Lei Estadual nº 10.261, art. 257, XIII).

A este respeito, ainda está controvertido a possibilidade de retorno aos quadros federais. A previsão da Lei nº 8.112 é de que o agente condenado por improbidade administrativa não pode retornar ao serviço público federal (art. 137, parágrafo único). Contudo, no julgamento da ADI 2975, o STF decidiu pela inconstitucionalidade deste dispositivo, entendendo que se trata de sanção perpétua, inadmitida pela CRFB/88. Dessa forma, o Tribunal determinou que deve ser permitido o retorno do agente ímprebo ao serviço, decorrido tempo adequado. Contudo, na ocasião, deixou de estabelecer o prazo para isto, ordenando que o Congresso Nacional edite lei para preencher esta lacuna.

As hipóteses de demissão previstas na Lei nº 8.112 e na Lei de Improbidade Administrativa atuam, logo, de maneira complementar à responsabilização do servidor público que age em detrimento da Administração Pública. Enquanto o art. 132 do Estatuto se prevê o rol de hipóteses que permite a aplicação de penalidades administrativas, a Lei nº 8.429/1992 estabelece sanções mais amplas e com impacto social, político e financeiro, visando à preservação da moralidade e da probidade no serviço público. A demissão do servidor por improbidade administrativa, aplicação irregular de recursos ou lesão ao erário representa uma resposta do Estado na preservação dos princípios constitucionais da administração pública, assegurando a eficácia, legalidade e transparência exigidas para a gestão pública no Brasil.

## **6. A perda da função pública como sanção por ato de improbidade**

### **6.1. Como se aplicava a perda da função pública antes da Reforma**

Antes da reforma instituída pela Lei 14.230/2021, a perda da função pública era prevista no artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 como uma das sanções aplicáveis a qualquer ato de improbidade administrativa, em combinação com outras penalidades, como a suspensão dos direitos políticos, a multa civil e a proibição de contratar com o poder público. A perda do cargo ou da função pública era permitida a qualquer dos tipos de improbidade, desde que verificada a pertinência e a adequação da sanção.

Conforme averigua o ex-ministro do STJ, Gilson Dipp (2018, p. 298/299), a jurisprudência dos Tribunais Superiores concluiu, ao longo da década de 90 e 00, pela consideração da perda do cargo público como a sanção mais severa das previstas na Lei

de Improbidade. Nesse sentido, há precedente do STJ, em que o Ministro Og Fernandes discorre a respeito da dosimetria da pena de perda do cargo ou função pública em ações de improbidade:

As sanções de perda do cargo e/ou função pública, assim como a de suspensão dos direitos políticos constituem as mais drásticas das penalidades estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa, devendo, por isso, serem aplicadas apenas em casos graves, sempre levando em conta a extensão do dano”. (AREsp 1.013.434, Min. Og Fernandes, DJe 31/03/2017)

A aplicação da perda do cargo público foi instituída pela Constituição como uma medida de proteção ao interesse público, permitindo que o servidor ou agente fosse removido definitivamente do cargo, além das demais sanções em outras esferas e da possibilidade de cumulação de penas previstas na própria Lei n. 8.429. Naquele regime, a pena de perda do cargo poderia afetar todos os cargos ou funções públicas que o agente ímparo ocupasse no momento da condenação, a depender do entendimento do Tribunal.

Antes da reforma instituída pela Lei nº 14.230/2021, uma das principais controvérsias no entendimento dos Tribunais Superiores era quanto à extensão da pena de perda do cargo público. Em virtude da proibição do art. 20 da LIA, que prevê a impossibilidade de cumprimento provisório de sentença, segundo Dipp (2018, p. 294), não eram incomuns os casos em que o agente público condenado por improbidade em um cargo, à época da condenação, já fosse titular de outro. A Primeira Turma do STJ decidia pelo entendimento de que a sanção da perda de cargo público deveria ser restrita aos cargos de mesmo vínculo (AgRg no AREsp 369.518/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 28.03.2017, e REsp n. 1.423.452/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 13.03.2018), enquanto a Segunda Turma defendia que a sanção de perda da função pública visava a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível (REsp 1.297.021/PR, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20/11/2013; RMS 32.378/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11.5.2015).

Essa divergência somente foi dirimida em 2020, quando do julgamento do EREsp 1.701.967/RS (Red. Ministro FRANCISCO FALCÃO, DJe de 02/02/2021). O voto vencedor, do Ministro Francisco Falcão, fundamentou a decisão no entendimento de que a Lei de Improbidade Administrativa tem como finalidade o afastamento da Administração Pública aqueles que afrontem os princípios constitucionais de probidade,

legalidade e moralidade. Sendo a moralidade um dos princípios norteadores da vida funcional de agentes públicos, a condenação por improbidade administrativa é tamanha que diagnostica verdadeira incompatibilidade do agente com o exercício de atividades públicas. Portanto, mesmo que cometido o ato ímparo em outro mandato, uma vez condenado à suspensão dos direitos políticos ele deverá perder o cargo que ocupa quando do trânsito em julgado da sentença condenatória.

Naquela ocasião, o Ministro Relator Gurgel de Faria, que teve o voto vencido, defendeu que as normas que descrevem infrações administrativas e cominam penalidades constituem matéria de legalidade estrita, de forma que não poderiam ser mais rigorosas do que as sanções penais. Cabe, aqui, a citação do seu entendimento (STJ, EREsp 1.701.967/RS, p. 9):

A subsistir o entendimento mais rigoroso, ficaria o agente público ímparo, inclusive aqueles que já fizeram novos concursos públicos (como é o caso do ora recorrente), ou (aqueles) cujos cargos efetivos não têm qualquer relação com a função exercida no momento da prática do ato de improbidade administrativa, com uma espada sobre as suas cabeças até a hora do trânsito em julgado da sentença condenatória, de modo a alcançar todo e qualquer cargo público então ocupado (quando do trânsito em julgado), implicando, na verdade, o “banimento do servidor” do serviço público, mesmo que ele tenha refeito a sua vida em outra carreira.

Essa indefinição quanto ao cargo a ser atingido, marcadamente violadora do princípio da proporcionalidade, certamente não foi a intenção do legislador ordinário ao aprovar a Lei n. 8.429/1992, sob os auspícios da Carta Magna/1988, não competindo ao STJ interpretar de forma tão ampla e tão gravosa a aplicação de tal sanção, mormente quando estamos no âmbito do direito sancionador.

Cumpre consignar que a interpretação seguida pela Segunda Turma, em sede de ação de improbidade administrativa, é mais severa que aquela aplicada pela Corte Especial do STJ e pelas suas Turmas criminais, nas hipóteses de crime contra a Administração Pública, no sentido de que o “cargo, função ou mandato a ser perdido pelo funcionário público como efeito secundário da condenação, previsto no art. 92, I, do CP, só pode ser aquele que o infrator ocupava à época da conduta típica.” (APn 629/RO, rel. Min. NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, DJe 28/6/2018).

Em que se pese a fundamentação do Ministro ser absolutamente adequada no tocante à teoria jurídica e às previsões legais, é certo que não pode ser ignorada a realidade

do processo judicial brasileiro. Pela demora do trâmite das ações, em muitas ocasiões o agente condenado já era ocupante de cargo público diverso daquele que ocupava quando cometeu o ato ímparo. Portanto, o voto do Ministro ignorou a vontade do constituinte em ver o agente ímparo excluído da Administração Pública através da perda do cargo como consequência da condenação, na forma defendida pelo voto vencedor.

Outro ponto controverso era quanto à extensão da pena de suspensão dos direitos políticos e se a condenação a esta sanção ensejaria, automaticamente, a perda do cargo ou função pública exercida quando da condenação.

A questão foi abordada em julgado da Primeira Turma do STJ apenas em 2020, que entendeu que o ocupante de cargo eletivo não perde o posto automaticamente após condenação à suspensão dos direitos políticos. Assim, julgou necessária a formalização da inelegibilidade pela Justiça Eleitoral. No julgamento do REsp 1.618.000, a Turma entendeu que a perda do cargo eletivo somente poderia se dar por inelegibilidade, e não automaticamente após a condenação à suspensão dos direitos políticos. O acórdão foi assim ementado:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RESP. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA EM ACP POR IMPROBIDADE. APONTAMENTO PROCEDIMENTAL ESTABELECIDO PELO TJ/RN ACERCA DA EFETIVAÇÃO DAS SANÇÕES DE SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS, NA HIPÓTESE EM QUE NÃO É APLICADA A PENALIDADE DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA, COMO É O CASO DOS AUTOS. CONCLUSÃO QUE NÃO SE APARTA DE JULGADO DESTA CORTE SUPERIOR EM HIPÓTESE FACTUAL SÍMILE (RESP 993.658/SC, REL. P/ACÓRDÃO MIN. LUIZ FUX, DJE 18.12.2009). VIOLAÇÃO DO ART. 12 DA LEI 8.429/1992 INOCORRENTE. AGRAVO INTERNO DO ÓRGÃO ACUSADOR DESPROVIDO.

[...] 3. No caso em tela, houve a peculiaridade de o então Alcaide do Município de Rafael Godeiro/RN ter sido condenado à sanção de suspensão de direitos políticos, mas não à de perda da função pública, o que, por percepções equivocadas acerca das feições e das consequências de ambas as sanções, poderia gerar dúvidas acerca dos procedimentos necessários e suficientes à efetivação do decreto condenatório, respeitados os seus estritos limites sancionadores.

4. Nesse sentido, a Corte Potiguar não se apartou de julgado lançado por esta Corte Superior em hipótese factual símile, ao afirmar o Tribunal Estadual que a suspensão dos direitos políticos implica em inelegibilidade posterior, após

procedimento específico no âmbito da Justiça Eleitoral, mas não decorre imediatamente na perda da função pública exercida pelo recorrente, ainda mais em virtude do fato de que a referida pena, autônoma, não foi determinada no dispositivo já alcançado pela coisa julgada (fls. 871).

5. Consequentemente, não se verifica a pretendida violação do art. 12 da Lei 8.429/1992, que prevê o rol de sanções por improbidade administrativa. A interpretação conferida pelo Tribunal de origem acerca dos procedimentos em cumprimento de sentença - frise-se - não causou mácula alguma à Lei de Improbidade.

6. Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido.

(AgInt no REsp n. 1.618.000/RN, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 13/10/2020, DJe de 21/10/2020.)

Anteriormente à pronúncia do STJ, contudo, o TSE já tinha jurisprudência consolidada no sentido de que a suspensão dos direitos políticos em condenação por improbidade administrativa acarreta a perda imediata da filiação partidária e do cargo eletivo, bem como o impedimento de o candidato ser diplomado (Ac.-TSE, de 17.12.2015, no RO nº 181952).

No mais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é uníssona no entendimento que a perda do cargo deveria ser proporcional à gravidade do ato cometido e levar em conta a extensão do dano e a intenção do agente, além do ato em si (Dipp, 2018, p. 299, faz a ressalva que esse entendimento se dá não pela mera interpretação dos termos da LIA, mas por uma exigência à luz do processo constitucional). A proporcionalidade é importante para que a sanção seja justa e adequada à lesão causada, e à extensão do dano decorrente da conduta. Dessa forma, os Tribunais tendiam a aplicar a pena de perda de cargo e modular sua extensão de acordo com a natureza do cargo ocupado e da infração cometida, com amplo espaço para a discricionariedade dos magistrados.

Importante destacar que a perda da função pública não impedia o agente de ser responsabilizado criminalmente e tampouco se confundia com a suspensão dos direitos políticos ou com as demais sanções previstas na Lei de Improbidade: o dever de ressarcir o Estado, por exemplo, é imediato à condenação.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, houve mudanças significativas na aplicação das sanções. A reforma trouxe maior objetividade às hipóteses de condutas que caracterizam improbidade administrativa ao restringir a aplicação da perda do cargo

apenas para condutas dolosas, exigindo a comprovação de dolo específico para enriquecer-se ilicitamente ou causar dano ao erário. Além disso, passou a ser exigida uma análise mais rigorosa do nexo causal entre o ato de improbidade e a função exercida, tornando a aplicação da pena de perda de cargo mais criteriosa e restringindo a discricionariedade do julgador na aplicação da sanção de perda da função pública.

## **6.2. O regime legal após a Lei 14.230/2021: alterações e novos entendimentos jurisprudenciais**

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), introduzida pela Lei nº 14.230/2021, trouxe mudanças substanciais nas hipóteses de aplicação da pena de perda de cargo ou função pública para agentes públicos condenados por improbidade administrativa. Essa atualização buscou atender a demandas de maior segurança jurídica e de aperfeiçoamento das sanções.

A reforma alterou o foco da responsabilização para atos dolosos, exigindo a comprovação de que o agente público condenado por improbidade tenha agido com intenção específica de violar os deveres da administração. Assim, a perda do cargo não mais pode ser aplicada em todos os casos, e a nova legislação estabelece o dolo como integrante do tipo da improbidade administrativa. Anteriormente, era possível a condenação por culpa quanto às condutas previstas no art. 10 da LIA, mas agora esta modalidade foi extinta. O dolo foi introduzido enquanto requisito para a improbidade administrativa com o fito de garantir que apenas os servidores que agiram com dolo específico sejam sancionados à perda do cargo. A reforma, portanto, restringiu as possibilidades de punição para casos onde se comprove a intenção de obter vantagem indevida ou causar prejuízo ao erário, afastando os casos onde o servidor tenha agido apenas com negligência, imperícia ou erro administrativo.

Com a reforma, o legislador reforçou o critério da proporcionalidade no tipo da lei, determinando que a perda da função pública somente seja aplicada quando houver nexo direto entre o ato de improbidade e o cargo que o agente ocupa. Em outras palavras, como decorrência da instituição do dolo como parte integrante do ilícito de improbidade administrativa, passou a ser necessário comprovar que o exercício da função pública contribuiu diretamente para a ocorrência do ato ilícito. Essa exigência de nexo causal

garante que a perda do cargo ou função pública não ocorra de forma indiscriminada e exige uma análise mais profunda da conduta do servidor.

Ainda, a inclusão do §5º, art. 12, ao restringir a sanção de multa às infrações de menor ofensa, reitera o entendimento já solidificado dos Tribunais: ora, se as infrações menores estão sujeitas à multa, depreende-se que às infrações maiores devem ser aplicadas as demais sanções, de acordo com a gravidade da conduta e do dano. Isto apenas reverbera o entendimento dos Tribunais Superiores na consideração da perda da função pública como sanção grave, que somente poderia ser aplicada em casos de maior potencial lesivo.

Com esta alteração, a perda de função pública, que era em tese aplicada a quaisquer das espécies de improbidade previstas na lei, passou a ser permitida somente para os ilícitos dos art. 9º e 10. Esta alteração reduziu significativamente o alcance da sanção de perda de função pública, restringindo-a para infrações de cunho patrimonial.

A inclusão desses parâmetros reflete o entendimento do legislador sobre a necessidade de individualização da pena, de forma a aplicar uma sanção condizente com a extensão e as consequências do ato. Dessa maneira, a reforma afasta o risco de sanções excessivas em situações nas quais a infração, embora configurada como ato de improbidade, não comprometa gravemente a integridade da administração pública. É possível o questionamento a respeito da necessidade e adequação destas precauções frente à realidade do processo judicial brasileiro: conforme abordado nos tópicos anteriores, a demora na tramitação das ações de improbidade torna a “punição excessiva” virtualmente impossível no caso concreto.

A Lei nº 14.230/2021 trouxe mudanças que refletem diretamente no papel do Judiciário na aplicação das sanções de improbidade administrativa. Com a reforma, o juiz deixa de ter amplo poder discricionário na aplicação da perda do cargo público, devendo verificar rigorosamente a presença do dolo, o nexo causal e a proporcionalidade da pena à luz dos limites estabelecidos em lei. Além disso, o dispositivo que exige dolo específico retira do juiz a possibilidade de aplicar a sanção para atos meramente culposos.

Justamente em virtude das dificuldades que envolvem o regime de transição da aplicação da antiga lei e em atenção à tipificação do dolo, foi julgado em 25 de fevereiro de 2022 o Tema 1199 do STF, sendo aprovada a tese:

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

Esse julgado objetivou dar unidade ao regime da LIA, e conjugar os regimes legais para instituir a irretroatividade da revogação da modalidade culposa, modulando os efeitos da Reforma no que a lei foi omissa.

A Lei nº 14.230/2021 promoveu mudanças significativas na aplicação da pena de perda da função pública, limitando-a a casos mais graves de improbidade administrativa, onde se verifica dolo e uma relação direta entre o ato ilícito e o exercício do cargo. As novas exigências buscam garantir que a perda de cargo seja aplicada com rigor em casos de comprovada má-fé, ao mesmo tempo em que protegem os servidores que eventualmente cometem erros sem intenção de prejudicar a Administração Pública. Em que se pesem as alterações necessárias, incluídas em reverberação ao entendimento dos Tribunais, a Reforma também trouxe diversas outras disposições que, na prática, tornam a perda da função pública mais restrita e que podem contribuir para a impunidade dos agentes ímpuros, caso consideradas sem a cautela devida.

### **6.3. Comparação entre regimes legais**

Condenado o agente público por improbidade administrativa, ele fica sujeito às penas previstas no art. 12 da Lei 8.492, dentre as quais, a perda da função pública. No atual ordenamento, ela é pena por improbidade administrativa prevista pela Constituição de 1988 e é expressa no texto do §4º do art. 37. Apesar de pioneira na consagração constitucional da perda da função pública enquanto penalidade para o agente ímpuro, a Constituição de 88 não é o primeiro diploma legal brasileiro a prever a perda do cargo

como sanção aos agentes que exerçam condutas ilegais no exercício de função pública. Enquanto punição de natureza penal, por exemplo, é possível traçar a previsão da sanção às Constituições do Império, como já foi abordado anteriormente.

Na Lei de Improbidade, a perda da função pública é disciplinada no art. 12. Para fins de sistematização, cabe transcrever os incisos e parágrafos cuja redação, anterior à Reforma e a atual, são relevantes. No quadro abaixo, é feita a comparação entre o artigo 12 antes da nova lei (à esquerda) e após (à direita), sendo que estão assinalados, em negrito, as inclusões da Lei nº 14.230/2021:

**Quadro 1 - Comparação dos incisos e parágrafos do art. 12 da Lei nº 8.429**

<p>Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).</p>	<p>Art. 12. Independentemente do <b>ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo</b>, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:</p>
<p>I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;</p>	<p>I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, <b>perda da função pública</b>, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil <b>equivalente ao valor do acréscimo patrimonial</b> e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, <b>pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos</b>;</p>
<p>II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber</p>	<p>II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, <b>perda da função pública</b>, suspensão dos direitos políticos <b>até 12 (doze) anos</b>, pagamento de multa civil <b>equivalente ao valor do dano</b> e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou</p>

benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;	indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, <b>pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;</b>
III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.	III - na hipótese do art. 11 desta Lei, <b>pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente</b> e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, <b>pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;</b>
IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário Concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)	IV - <b>(revogado).</b>
Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.	Parágrafo único. <b>(Revogado).</b>
	<b>§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)</b>

(Fonte: PAIVA & PAIVA, 2021, p. 36)

Da literalidade da lei, é possível, de plano, identificar algumas alterações substanciais no regime jurídico da perda da função pública enquanto sanção por improbidade administrativa. Com a Reforma, a sanção de perda da função pública passou

a ser possível somente para os casos de condenação pelas condutas dos arts. 9º e 10 da lei (condutas que causem enriquecimento ilícito e/ou prejuízo ao erário). Além disso, foi incluído o §1º, que prevê o alcance da perda do cargo público apenas para os vínculos de mesma qualidade e natureza que o condenado tenha com o Poder Público à época do cometimento da infração, sendo facultado ao juiz a extensão da sanção.

A restrição da perda de função às condutas ímporas previstas nos arts. 9º e 10 foi medida que limitou significativamente a aplicação da sanção de perda de função pública. É um retrocesso que o agente público que, por exemplo, revele fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, colocando em risco a sociedade e o Estado (art. 11, III, LIA) não possa ser condenado à perda do cargo por suas ações. Em tempos onde as *fake news* se propagam rapidamente, não é razoável que um agente que dê publicidade a informações secretas, com o fito de se beneficiar, seja mantido nos quadros funcionais da Administração. As condutas descritas no art. 11, apesar de não envolverem, diretamente, a dilapidação do patrimônio público, são incompatíveis com a permanência no serviço público, e graves à sua maneira. É impensável a manutenção de um agente público que pratique nepotismo (art. 11, XI, LIA), ou mesmo que divulgue informações privilegiadas ao mercado (art. 11, VII, LIA).

E não adiciona à segurança jurídica a permissão legal (art. 12, §1º, LIA) de que o magistrado possa estender a pena de perda de função ou cargo público aos demais vínculos, caso seja apurada alguma das condutas previstas no art. 9º (que importe enriquecimento ilícito). A Lei nº 14.230/2021 teve como seu objetivo a especificação de contornos mais bem delimitados à ação de improbidade. Contudo, falhou ao deixar a cargo do magistrado a consideração das “circunstâncias do caso e a gravidade da infração” para aplicação da sanção de perda da função pública, uma vez que esta disposição não especifica qualquer padrão de conduta para a caracterização da “excepcionalidade” requerida.

Das alterações no regime legal da perda da função pública, o dispositivo mais controverso instituído pela lei foi o §1º do art. 12, cuja validade está sendo discutida nos autos da ADI 7.236. Em 27/12/2022, o STF suspendeu a eficácia do dispositivo, por meio de decisão monocrática do Ministro Relator Alexandre de Moraes. Na decisão, o Ministro declarou que, em seu entendimento, o parágrafo restringe, em âmbito infraconstitucional, mandamento constitucional de defesa da moralidade no serviço público (STF, 2022, p. 18-19):

A Constituição Federal, portanto, pretendeu punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativa, mas, para tanto, exigiu a tipificação legal das condutas denominadas atos de improbidade e geradoras das graves sanções previstas no § 4º do art. 37, de maneira a possibilitar a ampla defesa e o contraditório.

Consideradas essas premissas, ao estabelecer que a aplicação da sanção de perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha com o poder público no momento da prática do ato de improbidade, o art. 12, § 1º, da nova LIA, traça uma severa restrição ao mandamento constitucional de defesa da probidade administrativa, que impõe a perda de função pública como sanção pela prática de atos ímparobos independentemente da função ocupada no momento da condenação com trânsito em julgado.

Trata-se, além disso, de previsão desarrazoada, na medida em que sua incidência concreta pode eximir determinados agentes dos efeitos da sanção constitucionalmente devida simplesmente em razão da troca de função ou da eventual demora no julgamento da causa, o que pode decorrer, inclusive, do pleno e regular exercício do direito de defesa por parte do acusado.

Entendimento irretocável em sua completude, sobretudo porque considera as consequências práticas previstas pelo constituinte e podadas pelo legislador da nova LIA. Ao prever que a perda de função pública somente atingiria os vínculos de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, a lei passou a inviabilizar inclusive a inelegibilidade decorrente da condenação por improbidade.

Uma vez suspenso o § 1º do art. 12, os Tribunais Superiores voltaram a utilizar o entendimento previamente consolidado, aplicando a perda da função pública também ao cargo ocupado pelo condenado no momento do trânsito em julgado da condenação. Em julgado recente, decidiu a Primeira Turma do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA ANTERIOR À  
VIGÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021. PERDA DO CARGO OU FUNÇÃO  
PÚBLICA ATUAL. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE. RECURSO  
ESPECIAL PROVIDO. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A  
JURISPRUDÊNCIA DO STJ. DESPROVIMENTO DO AGRAVO  
INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida nos autos de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa n. 0000003-32.2010.8.16.0147, em fase de cumprimento de sentença. No Tribunal a quo, o recurso foi provido. [...]

IV - Ainda que assim não fosse, em 27/12/2022, o Ministro Alexandre de Moraes, em liminar parcialmente deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.236/DF, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público ? CONAMP, determinou a suspensão da eficácia do art. 12, § 1º, da LIA, incluído pela Lei n. 14.230/2021.

V - Portanto, sob todos os ângulos do prisma, de rigor a análise do caso em tela sob a perspectiva da redação original da Lei n. 8.429/1992. [...]

IX - Com efeito, a detida análise dos autos revela que o acórdão recorrido efetivamente está em dissonância com o entendimento firmado pela Primeira Seção desta Corte Superior quando do julgamento dos EDv nos EREsp n. 1.701.967/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, relator para acórdão Ministro Francisco Falcão, DJe 2/2/2021, segundo o qual a penalidade de perda da função pública disposta no art. 12 da LIA abrange o cargo ou a função pública ocupada no momento do trânsito em julgado da decisão condenatória. Nesse sentido: EDv nos EREsp n. 1.701.967/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, relator para acórdão Ministro Francisco Falcão, Primeira Seção, julgado em 9/9/2020, DJe de 2/2/2021.

X - Nesta seara, à luz do disposto no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal, bem como no art. 12 e incisos da LIA, é evidente que a mens legis, na probidade administrativa, visa proteger a administração pública do agente cujo comportamento já se mostrou incompatível com o exercício da atividade pública, extirpando-o de qualquer vínculo funcional mantido com o poder público ao tempo da condenação irrecorrível e não somente daquele ocupado por ocasião do ato ímparo.

XI - Ressalte-se que não há espaço para outro entendimento, posto que também reforçado pelo art. 20, caput, da LIA, a impossibilidade de execução provisória tanto da penalidade de perda da função pública quanto da suspensão dos direitos políticos, as quais dependem necessariamente do trânsito em julgado da decisão condenatória para a efetivação.

XII - Assim, consoante se verifica dos trechos às fls. 77-82, a conclusão a que chegou o Tribunal de origem ao examinar o caso em apreço está diametralmente oposta ao entendimento pacificado por esta Corte da Cidadania.

XIII - Frise-se, porque importante, que "A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível" (REsp n. 924.439/RJ, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma. DJ de 19/8/2009). É dizer, que a condenação transitada em julgado pela prática de ato de improbidade administrativa coloca em evidência a completa inaptidão do agente para o desempenho de qualquer atividade com a res pública e, por assim ser, o conceito de função pública é abrangente e abarca todas as espécies de vínculos jurídicos com a administração pública, incluindo o próprio cargo efetivo ocupado quando da condenação irrecorrível. O objetivo precípuo da lei é salvaguardar o coletivo dos maus agentes e, nesta ordem de coisas, punir as condutas ímporas praticadas dentro da Administração Pública e não apenas aquelas cometidas em cargo público específico.

XIV - Desse modo, o arresto impugnado ao consignar que a sanção de perda da função pública prevista no art. 12 da Lei nº 8.429/92 não pode atingir cargo público diverso daquele que serviu de instrumento para a prática da conduta ilícita? (fl. 80) caminhou de encontro à mens legis e ao firme posicionamento do Superior Tribunal de Justiça. Neste sentido: EDcl no AgInt no RMS n. 60.160/RS, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 27/4/2021, DJe de 30/4/2021.

XV - Destarte, nos termos da fundamentação supra, o acórdão recorrido está divorciado do entendimento firmado pela Primeira Seção do STJ nos EDv nos EREsp n. 1.701.967/RS, razão pela qual merece reparo a fim de restabelecer a decisão proferida pelo Juízo singular para que o recorrido cumpra a penalidade de perda da função pública, lato sensu, exercida ao tempo da decisão irrecorrível. Destaca-se que se trata de cumprimento de sentença anterior a vigência da Lei n. 14.230/2021.

XVI - Correta a decisão que deu provimento ao recurso especial para determinar a imediata perda do atual cargo/função público ocupado pelo recorrido.

XVII - Agravo interno improvido. (AgInt no REsp n. 2.010.214/PR, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 23/9/2024, DJe de 25/9/2024.)

O caso concreto do acórdão acima colacionado está além do âmbito das novas normas. Contudo, o Tribunal emitiu entendimento a respeito da aplicação do art. 12, §1º, exarando precedente quanto à aplicabilidade do dispositivo suspenso.

Portanto, atualmente, o regime legal da perda da função pública como sanção por improbidade administrativa não está totalmente consolidado. Uma vez que ainda tramita a ADI 7.236, na qual se discutem diversos artigos da Lei nº 14.230, o regime legal e jurisprudencial da sanção ainda pende de consolidação, que somente será possível após o trânsito em julgado do acórdão que decidirá sobre a (in)constitucionalidade dos dispositivos citados.

## 7. Conclusões

Dadas tais considerações, tem-se que o regime legal a perda da função pública enquanto sanção por improbidade administrativa ainda está em mutação. A Lei nº 8.429, antes das alterações pela Lei nº 14.230, em que se pese eficaz no combate à improbidade, era demasiadamente ampla e deixava diversas lacunas quanto à extensão e profundidade da perda da função pública. A Reforma trouxe diversas disposições que, em consonância com o entendimento dos Tribunais, contribuíram para a delimitação da sanção e dos seus limites temporais e federativos, contribuindo para a melhor aplicação.

Contudo, a Reforma também trouxe algumas alterações, dentre as quais se destaca a inclusão do §1º do art. 12, que vão em contrário à doutrina constitucional e ao que se entende como a intenção do constituinte na implementação da sanção de perda da função pública. Essa restrição indevida ao alcance da sanção é prejudicial à Administração Pública como um todo, pois abre margem para a continuidade do vínculo com o Estado dos agentes condenados por improbidade, em dissonância com o princípio constitucional da moralidade da Administração Pública.

Por fim, conclui-se que o regime legal e as interpretações judiciais a respeito da perda da função pública não estão totalmente consolidadas. A Lei nº 14.230 entrou em vigor recentemente, e seus dispositivos ainda estão sendo discutidos em sede judicial; e dentre a jurisprudência, são poucos os julgados que tratam a respeito da perda da função pública aplicando o novo regime - em grande parte, pela suspensão da vigência do art. 12, §1º, em sede da ADI 7.236.

## Referências

BEDENDI, Luís Felipe Ferrari. Responsabilidade civil do Estado. Escola Paulista da Magistratura. São Paulo, 2015, p. 439-464. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/EPM/Obras/ResponsabilidadeCivil.pdf>

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm).

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucionaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucionaocompilado.htm)

BRASIL. Decreto-Lei 1.713. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públícos Civis da União. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. Decreto-Lei 5.426. Altera disposições do Código de Contabilidade da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1928. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5426-7-janeiro-1928-562105-publicacaooriginal-85922-pl.html#:~:text=Codigo%20de%20Contabilidade.,Art.,de%20qualquer%20natureza%20ou%20categoria>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. Brasília: Presidência da República, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)

BRASIL. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm). Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, 1950. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm)

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm)

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm). Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 19 nov. 2024.

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 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp n. 1.228.749/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 3/4/2014, DJe de 29/4/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação Penal nº 830/DF. Relator: Min. Francisco Falcão. Brasília, 2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 1.013.434. Relator: Min. Og Fernandes. Julgado em 31.03.2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Mandado de Segurança nº 26.447/DF. Relator: Francisco Falcão. Julgado em 20.09.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 2.010.214/PR. Relator: Francisco Falcão. Julgado em 23.09.2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1.701.967/RS. Relator: Francisco Falcão. Julgado em 02.02.2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.618.000. Relator Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 13/10/2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. REsp nº 1.163.643/SP. Tema Repetitivo 334. Brasília, 2014. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod tema\\_inicial=344&cod tema\\_final=344](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod tema_inicial=344&cod tema_final=344).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7236. Relator: Alexandre de Moraes. Julgado em 22.12.2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843.989. Tema 1.199. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3240 AgR. Relator: Teori Zavascki. Julgado em 10.05.2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur389052/false>

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 181952. Julgado em 17 dez. 2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. Ciência & Trópico, [S. l.], v. 34, n. 2, 2013. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 19 nov. 2024.

CARTA CAPITAL. Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa reduzem em mais da metade ações contra agentes públicos. Carta Capital, 7 jun. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-reduzem-em-mais-da-metade-acoes-contra-agentes-publicos/>

CATELLI, Daniel Picolo. A Lei n. 13.655/2018 e a tomada de decisão: o reestabelecimento da confiança entre controle e gestão como elemento para superação do imobilismo decisório. 2023. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública).—Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2021.

DE SÁ, A. Nogueira. Da perda do cargo no direito público brasileiro. Revista de Direito Administrativo, v. 44, p. 535-539, 1956.

DE SOUZA, Antônio Ivanildo Pereira. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI N.º 14.230/2021. Revista Processus Multidisciplinar, v. 3, n. 5, p. 76-86, 2022. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/700/741>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35 ed. São Paulo: Forense, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 461-464.

DIPP, Gilson Langaro. A dosimetria das sanções por improbidade administrativa. Doutrina: edição comemorativa: 30 anos do STJ, p. 291-300, 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Dout30anos/article/view/3790/3909>

FERRAZ, Luciano. Tema 1.199 não restringe retroatividade só na modalidade culposa na improbidade. Conjur, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-10/interesse-publico-tema-1199-stf-nao-restringe-retroatividade-lei-1423021/>

FOLHA DE SÃO PAULO. Alteração em lei de improbidade terá consequências desastrosas. Folha de S. Paulo, São Paulo, 1º ago. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2022/08/alteracao-em-lei-de-improbidade-tera-consequencias-desastrosas.shtml>

FOLHA DE SÃO PAULO. Esvaziamento da Lei de Improbidade é usado em voto para livrar Dilma de pedaladas. Folha de S. Paulo, São Paulo, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/08/esvaziamento-da-lei-de-improbidade-e-usado-em-voto-para-livrar-dilma-de-pedaladas.shtml>

G1. Câmara aprova texto de projeto que exige comprovação de dolo para agente público ser condenado. Brasília, 16 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/16/camara-aprova-texto-de-projeto-que-exige-comprovacao-de-dolo-para-agente-publico-ser-condenado.ghtml>.

GAJARDONI, Fernando, et al. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.429 de 02 de junho de 1992. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020.

LUZ, Egberto Maia. Sindicância e Processo Disciplinar. São Paulo: Edipro, 1999. p. 161

MARQUES, R. G. A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DO ESTADO. Revista FIDES, v. 10, n. 2, p. 253-272, 13 nov. 2019.

MARRARA, Thiago. Atos de improbidade: Como a Lei nº 14.230/2021 modificou os tipos infratitivos da LIA?. Revista digital de direito administrativo, vol. 10, n. 1, p. 162-178, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/203670/190702>. Acesso em 26 nov. 2024.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. Revista digital de direito administrativo, v. 3, n. 1, p. 104-120, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986/107560>. Acesso em 06 jun. 2024

MATTOS NETO, A. J. de. (1997). Responsabilidade civil por improbidade administrativa. Revista De Direito Administrativo, 210, 159–170. <https://doi.org/10.12660/rda.v210.1997.47093>

MELO, José Augusto de Carvalho e. Exanumerário. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro. São Paulo, vol. 1, p. 347-358, jan. 1945

MONTEIRO, V. (2023). EU E O DIREITO ADMINISTRATIVO. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, 9(3), 709–718. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v9i3.787>

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 35 ed. Barueri: Atlas, 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama do sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa na Lei de Improbidade Administrativa reformada. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DALL POZZO, Augusto Neves (org.). Lei de improbidade administrativa reformada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

PAIVA, Roberta Cristina Vieira; PAIVA, Roberta Ferme Siviero (coords.). Alterações na Lei de Improbidade Administrativa. Ministério Público do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Alteracoes-na-Lei-de-Improbidade-Administrativa.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Alteracoes-na-Lei-de-Improbidade-Administrativa.pdf).

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Regime Jurídico dos Servidores Públicos no Brasil: evolução, by-passes e transformações. In: Sundfeld, C. A., e TRISTÃO, C. VÍNCULOS PÚBLICOS E FORMAS DE SELEÇÃO, Série SBDP, vol. 1, p. 4-37. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2022/01/Carlos-Ari-Sundfeld-e-Conrado-Tristao-Org..-Vinculos-publicos-e-formas-de-selecao.-sbdp-2021.-1.pdf#page=8>. Acesso em 18 de maio de 2024.

QUEIROZ, R. M. R. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. e-Pública vol.4 no.2, p. 220-245, Lisboa. Nov. 2017. Disponível em: <https://e-publica.pt/article/34416-a-natureza-juridica-dos-crimes-de-responsabilidade-presidencial-no-direito-brasileiro-licoes-a-partir-do-impeachment-de-dilma-rousseff/attachment/87395.pdf>.

SANTIAGO, Marta Cristina Jesus. Responsabilidade política. Revista Populus, Salvador, n. 4, p. 153-170, jun. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1968. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei-10261-28.10.1968.html>. Acesso em: 19 nov. 2024.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio da Silveira. Alguns aspectos processuais controvertidos da lei de improbidade administrativa. Temas avançados de direito privado: estudos em homenagem a JJ Calmon de Passos. Leme: Pensamentos & Letras, p. 351-388, 2010.

SIMÃO, Calil. Improbidade administrativa. Teoria e prática. 2ª ed. Leme: JH Mizuno, 2014, p. 853-857

SOUZA, Selma Chorro de; MELLO, Mônica Seixas de Oliveira. A evolução histórica do serviço público e a necessidade da transformação do servidor público. Convibra, 2013. Disponível em: [http://www.convibra.com.br/upload/paper/2013/38/2013\\_38\\_6812.pdf](http://www.convibra.com.br/upload/paper/2013/38/2013_38_6812.pdf)

TOLEDO, Francisco de Assis. Princípios Básicos do direito Penal. 4ª ed. São Paulo. Saraiva, 1991, p. 81.

WEICHERT, Marlon Alberto. A sentença condenatória na ação de improbidade administrativa. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, ano, v. 43, p. 57-73, 2006. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/170/ril\\_v43\\_n170\\_p57.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/170/ril_v43_n170_p57.pdf)