

# Improbidad Administrativa (Brasil)\*

## Administrative Improbability (Brazil)

Vanir Fridriczewski\*\*  
 Universidad de Salamanca (España)  
 ORCID ID 0000-0002-1977-9961  
[vanir@usal.es](mailto:vanir@usal.es)

Nicolás Rodríguez-García\*\*\*  
 Universidad de Salamanca (España)  
 ORCID ID 0000-0003-0045-796X  
[nicolas@usal.es](mailto:nicolas@usal.es)

Cita recomendada:

Fridriczewski, V. y Rodríguez-García, N. (2024). Improbidad Administrativa (Brasil). *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 27, pp. 297-323

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.9012>

Recibido / received: 07/05/2024  
 Aceptado / accepted: 21/09/2024

### Resumen

Brasil, especialmente desde la redemocratización que supuso la Constitución de 1988, ha introducido importantes cambios en su derecho sancionador. Se crearon diversos órganos con competencias sancionadoras y se estableció un sistema con múltiples ámbitos de responsabilidad. Una de estas innovaciones está referido a los llamados actos de improbidad administrativa, una peculiaridad del sistema jurídico-constitucional brasileño, sin parangón al menos en los países occidentales, que está directamente relacionada con la persecución de la corrupción pública. Por ello, este trabajo pretende examinar los principales aspectos de este

\* Este trabajo se ha desarrollado en el marco de los proyectos de investigación *PID2022-138775NB-I00*, financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER Una manera de hacer Europa, «Cumplimiento normativo y protección penal de la Administración Pública», *RED2022-134265-T* «Cultura de la legalidad y lucha contra la corrupción», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, *PID2022-138775NB-I00* «*WiS-H - A Whistleblowing Habitat in Southern Europe*», financiado por la Comisión Europea - Unión Europea (Convocatoria CERV-2023-CHAR-LITI. # 101143143) y *CIPROM 2023-64 GVA* «Justicia sostenible en estado de mudanza global (JUSOST)».

\*\* Abogado de la Unión y Asesor de Magistrado en el Supremo Tribunal Federal de Brasil. Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca. Investigador del «Centro de Investigación para la Gobernanza Global» de la Universidad de Salamanca. Entre enero 2019 y enero de 2023 ha sido Director del Departamento de Patrimonio Público y Probidad de la Abogacía General de la Unión en Brasil. También, entre marzo de 2020 a marzo de 2023 fue miembro del Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF) en Brasil.

\*\*\* Catedrático de Derecho Procesal. Director del GIR «Justicia, sistema penal y criminología» y del «Grupo de Estudio contra la Corrupción». Director del «Observatorio Iberoamericano de Justicia Penal» e investigador del «Centro de Investigación para la Gobernanza Global» de la Universidad de Salamanca. Director del «Máster de Formación Permanente en Políticas Anticorrupción», del «Máster de Formación Permanente en Compliance», del «Máster de Formación Permanente en Justicia Penal» y del «Máster de Formación Permanente en Litigación Penal Estratégica».



sistema de responsabilidad, tratando de proporcionar al lector una comprensión de qué tipo de ilícito se trata, su régimen jurídico mínimo, así como las herramientas procesales para sancionar la práctica de estos actos, prestando especial atención a algunos puntos nucleares de esta materia que han sido introducidos en una reforma legislativa en el año 2021.

### Palabras clave

Persecución de la corrupción, Brasil, Improbidad Administrativa.

### Abstract

*Brazil, especially since the redemocratization brought about by the 1988 Constitution, has introduced important changes in its sanctioning law. Several bodies with sanctioning powers were created and a system with multiple areas of responsibility was established. One of these innovations refers to the so-called acts of administrative improbity, a peculiarity of the Brazilian legal-constitutional system, unparalleled at least in Western countries, which is directly related to the prosecution of public corruption. Therefore, this paper aims to examine the main aspects of this liability system, trying to provide the reader with an understanding of what type of wrongdoing is involved, its minimum legal regime, as well as the procedural tools to punish the practice of these acts, paying special attention to some nuclear points of this matter that have been introduced in a legislative reform of 2021.*

### Keywords

*Fight Against Corruption, Brazil, Administrative Improbity.*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La identificación de un acto de improbidad administrativa. 3. Los actos de improbidad administrativa en especie. 4. Los sujetos activos de los actos de improbidad administrativa. 5. Las herramientas sancionadoras de la Ley de Improbidad Administrativa. 5.1. La peculiar acción judicial por la práctica de un acto de improbidad administrativa. 5.2. El acuerdo de no persecución civil (ANPC). 6. Conclusión.

## 1. Introducción

La Constitución de 1988, al promover la redemocratización en Brasil, introdujo profundos cambios en el orden jurídico-constitucional del país, incluso y especialmente con relación al sistema de derecho sancionador. Esta nueva Constitución ha mostrado una especial preocupación por el desempeño de la administración pública –y, en consecuencia, con la protección del patrimonio público–, tanto que estipuló, de manera expresa, los principios que los agentes públicos necesariamente tienen que observar en el ejercicio de sus funciones (García y Alves, 2014, p. 107), instituyéndose un amplio sistema legal para responsabilizar a los agentes públicos –y también a los particulares– por la práctica de los más variados ilícitos.

Uno de estos cambios o innovaciones derivados de la nueva Constitución brasileña fue el relativo a los llamados actos de improbidad administrativa. En este sentido, significamos como hasta la Constitución de 1988 todas las demás constituciones republicanas brasileñas contemplaron estos hechos apenas como un crimen de responsabilidad del presidente de la República y de los funcionarios estatales de alto rango. Sin embargo, en la Constitución de 1988, en un movimiento innovador y desprendido de la tradición constitucional, la llamada improbidad administrativa fue tratada como un ilícito de responsabilidad del jefe del Poder Ejecutivo y, también, como ilícito extrapenal, inaugurando una inédita modalidad sancionadora, fuera del ámbito penal y estrechamente vinculado al Derecho

Administrativo (Osório, 2010, pp. 101-103); ahora bien, sin que entre ambos se produzcan colisiones.

La Constitución de 1988 trajo la previsión en el sentido de que los actos de improbidad administrativa pueden provocar la suspensión de los derechos políticos, la pérdida del cargo público, la indisponibilidad de los bienes y el reembolso al Estado, en la forma y gradación que establezca la normativa reguladora, sin perjuicio de la acción penal que corresponda por esos hechos<sup>1</sup>. Fue a partir de esta previsión constitucional, y de la posterior Ley 8.429, de 1992, reformada a través de la Ley 14.230, de 25 de octubre de 2021, que se desarrolló todo el sistema brasileño para el castigo de estos llamados actos de improbidad administrativa, lo que acontece a partir de la acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa, una peculiar acción judicial de naturaleza civil y que, por lo tanto, es enjuiciada por los juzgados y tribunales brasileños con competencias civiles, o inclusive a través del Acuerdo de No Persecución Civil (ANPC), una herramienta de base consensual para la aplicación de la normativa sancionadora establecida en esta Ley.

Ahora bien, qué son los llamados actos de improbidad administrativa, cuál es su régimen jurídico y cuáles son las características y puntos débiles de la acción judicial y del ANPC creados para promover la responsabilización por un hecho de esta naturaleza, son algunas de las cuestiones que intentaremos contestar a través de este estudio.

## 2. La identificación de un acto de improbidad administrativa

Conforme a lo que ya hemos estudiado (Fridriczewski y Rodríguez-García, 2024, pp. 146-160), la Constitución brasileña de 1988 no define lo que es un acto de improbidad administrativa. Su artículo 37, párrafo 4.º, atribuyó al legislador la tarea de delimitar los contornos y las características de este ilícito, así como de fijar los criterios para su sanción, al fijar que los actos de improbidad administrativa implicarán la suspensión de los derechos políticos, la pérdida de la función pública, la indisponibilidad de los bienes y el resarcimiento al erario, *en la forma y gradación prevista por la ley*, sin perjuicio de la acción penal que corresponda.

En este sentido, como punto de partida para comprender lo que es este ilícito es importante subrayar que el referido dispositivo constitucional, fuente de todo el sistema brasileño de protección de la probidad administrativa y de la represión de estos ilícitos, se inserta topográficamente en una maraña de disposiciones constitucionales, todas ellas relacionadas con el buen funcionamiento de la administración pública y la protección del patrimonio público (Freitas, 2014). De ello se puede sacar una primera conclusión: el acto de improbidad administrativa es un ilícito practicado en contra la administración y del patrimonio público.

Algunas profundizaciones deben ser hechas en cuanto al tema, las cuales involucran, en verdad, el análisis del artículo 37 de la Constitución en su totalidad. Y ello porque este artículo fija los principales aspectos del régimen jurídico de la actividad de la administración pública brasileña, del cual deriva el imperativo de la buena administración, aplicable a todos poderes del Estado brasileño y a todo el sector estatal, no importando la naturaleza ni la cualidad del órgano público o de sus titulares (Osório, 2010, p. 48). Y la buena administración, en el contexto brasileño, está referido al derecho fundamental a la administración pública eficaz, proporcional, obediente a sus deberes, con transparencia, motivación, imparcialidad y respecto a la

<sup>1</sup> Artículo 37, párrafo 4.º. El texto de la Constitución puede ser revisado en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

moralidad, a la participación social y a la amplia responsabilidad por sus conductas comisivas u omisivas (Freitas, 2009, pp. 20-23)<sup>2</sup>.

De este artículo 37 de la Constitución, que fija imperativos y estándares para la actuación de la administración pública –ciertamente, de los agentes públicos en general–, y en especial de su párrafo 4.º, que inéditamente trata del tema probidad administrativa en la administración pública brasileña, parece derivar al menos un deber fundamental<sup>3</sup>: el deber fundamental de probidad administrativa, el cual tiene la capacidad de imponer a los agentes públicos –y a los agentes privados que les sean equivalentes– una guía de conducta orientada a la realización de los principios, derechos y valores constitucionales, entre los cuales destaca el derecho fundamental a la buena administración (Fridriczewski, 2017, p. 29).

Del deber constitucional de probidad administrativa, además, derivan obligaciones de respetar y administrar correctamente la cosa pública, y todo ello con el objetivo de cumplir mandamientos e imperativos constitucionales que, al fin del día, tienen relación con la defensa del Estado democrático de Derecho y de una administración pública republicana, cumplidora de su papel de herramienta para la defensa y realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de la colectividad. Es que los que están sujetos al deber de probidad administrativa estarán sometidos, también, a un conjunto de otros deberes públicos –positivos o negativos, generales o especiales– cuya concreción será obligatoria, de modo a proteger el sector público, más concretamente los valores en él albergados (Osório, 2010, p. 109).

De estas observaciones suele derivar una primera conclusión: un acto de improbidad administrativa es un ilícito que viola o contraria el deber fundamental de probidad administrativa y qué, por lo tanto, daña fuertemente la administración pública brasileña y el Estado –la colectividad o la sociedad en general–.

En cuanto al punto lo que también subrayamos es la importancia y destaque constitucional del tema. Es que diferentemente del poder sancionador criminal –o incluso administrativo en general–, el poder punitivo por la práctica de actos de improbidad ya está plasmado y mínimamente diseñado en la propia Constitución, la cual fija el bien jurídico protegido e impone al legislador la tarea de estructurar la actividad sancionadora (Oliveira, 2009, p. 238), especialmente a través de la tipificación de los ilícitos y del establecimiento del iter procesal para juzgamiento de estos. Ahora bien, ¿cuál es el bien jurídico protegido por la Constitución y, en consecuencia, por la Ley 8.429, de 1992?

En verdad no hay uniformidad en la doctrina en cuanto a esta cuestión, habiendo una pléyade de enfoques y análisis<sup>4</sup>. A nuestro juicio, sin embargo, el punto esencial de origen para la adecuada comprensión del tema –y también el punto de

<sup>2</sup> Con relación a esta cuestión, Zavascki ya señaló como «el derecho a un gobierno honesto, eficaz y celoso por las cosas públicas tiene, en este sentido, un carácter transindividual al derivar, como deriva, del Estado democrático, por lo que él no pertenece a nadie individualmente: su titular es el pueblo, en cuyo nombre y en cuyo beneficio debe ejercerse el poder» (Zavascki, 2017, p. 100).

<sup>3</sup> No es objeto de este estudio analizar la existencia, características y régimen jurídico de los llamados deberes fundamentales. Sin embargo, tal como ya hemos estudiado, admitimos la existencia de estos deberes especiales, incluso y particularmente en el régimen constitucional brasileño (Fridriczewski y Rodríguez-García, 2024, pp. 146-160). En este sentido véase, también: Fridriczewski (2017, pp. 20-30).

<sup>4</sup> Véase en este sentido las aportaciones de Capez (2010, pp. 267-274), quien aporta distintas observaciones de la doctrina, y con diversos enfoques. Así, hay autores que refieren que improbidad administrativa es una inmoralidad administrativa cualificada; otros, por ejemplo, que improbidad administrativa es una inmoralidad administrativa cualificada por el daño al Estado y por la consecuente ventaja indebida para el agente público o el tercero.

llegada— es el contenido, la topografía constitucional y la importancia del artículo 37, párrafo 4.º, ya referidos.

Estamos hablando, por lo tanto, de normas y deberes, creadas por el poder constituyente y complementadas por el legislador ordinario, que tienen como fin la protección de la administración pública de manera amplia, conclusión esta que incluso deriva del artículo 1.º y su párrafo 5.º, de la Ley de Improbidad Administrativa, los cuales fijan que el sistema de responsabilización por actos de improbidad administrativa protegerá la integridad de la organización del Estado y el ejercicio de sus funciones, como forma de asegurar la integridad de los bienes públicos y sociales y que los actos de improbidad atentan contra la probidad en la organización del Estado y en el ejercicio de sus funciones y la integridad del patrimonio público y social de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de la administración directa e indirecta, en el ámbito de la Unión, los Estados, de los Municipios y el Distrito Federal<sup>5</sup>.

Véase que la Ley de Improbidad Administrativa, en cumplimiento a los mandamientos constitucionales, no deja duda de su ámbito de protección: la administración pública brasileña, directa, indirecta o fundacional de cualquiera de los Poderes de la Unión, Estados, Distrito Federal, municipios, territorio, de una empresa incorporada a la propiedad pública o de una entidad para cuya creación o financiación la administración pública haya aportado o aporte más del cincuenta por ciento del patrimonio o de los ingresos anuales. La administración pública nacional, en sus varios aspectos, es el bien jurídico protegido por estas normas constitucionales e infra constitucionales.

Por supuesto que el bien jurídico «administración pública nacional», que es objeto de esta especial protección, tiene una significación amplia e involucra varios aspectos, como por ejemplo el patrimonio público en el sentido financiero –los bienes o el dinero público en sentido estricto–, bien como principios jurídicos relativos al funcionamiento de la administración pública. Y eso tiene especial significación en el caso brasileño, por cuanto la Constitución, particularmente en su artículo 37, fija que la administración pública directa e indirecta de cualquiera de los Poderes de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios obedecerá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia<sup>6</sup>. Una derivación parece surgir a partir de estas disposiciones: la protección del amplio bien jurídico «administración pública» pasará o alcanzará la protección de estos principios.

Pero no es sólo eso. La Ley de Improbidad Administrativa, en cumplimiento al texto constitucional (artículo 37, párrafo 4.º), recoge disposiciones estableciendo qué en caso de daño a la administración pública este tendrá que ser indemnizado íntegramente, así como en el caso de enriquecimiento ilícito, lo que significa que el responsable por el acto de improbidad administrativa perderá los bienes o valores añadidos ilícitamente a su patrimonio<sup>7</sup>. Por tanto, la legislación de referencia en el tema, en el ámbito constitucional e infra constitucional, tiene como objetivo la protección de la administración pública nacional y apunta, básicamente, una especial preocupación por la protección de los principios rectores de la actuación de la administración pública y del patrimonio público en el sentido financiero, a partir del cual se trata de evitar que se pueda producir un indebido enriquecimiento de los agentes públicos.

<sup>5</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>6</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>7</sup> Artículo 12, apartados I y II. Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

Este parece ser el ámbito y bien jurídico directamente protegido por la Constitución por medio de estos instrumentos jurídicos, así como por la propia Ley de Improbidad Administrativa, lo que entonces nos permite hacer otra aproximación a un concepto, aun no final, de lo que se considera que es un acto de improbidad administrativa: un acto ilícito que, a partir de la vulneración del deber fundamental de probidad administrativa, atenta en contra los principios rectores de la actuación de la administración pública, contra la propia organización y funcionamiento del Estado o su patrimonio, sea causando daño al Estado/administración pública, sea resultando en el enriquecimiento indebido de los agentes públicos<sup>8</sup>.

Y esta idea parece que fue reforzada con la reforma de la Ley de Improbidad Administrativa, promovida por la Ley 14.230, de 2021, la cual, en su artículo 1.º, pasó a establecer que el sistema de responsabilización por actos de improbidad administrativa protegerá la integridad de la organización del Estado y el ejercicio de sus funciones, como forma de asegurar la integridad de los bienes públicos y sociales, al entender que los actos de improbidad atentan contra la probidad en la organización del Estado y en el ejercicio de sus funciones y la integridad del patrimonio público y social de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de la administración directa e indirecta, en el ámbito de la Unión, los Estados, de los Municipios y el Distrito Federal<sup>9</sup>.

Esta concepción de lo que sea un acto de improbidad administrativa, que, por supuesto, puede ser complementada, nos permite aproximarla de la concepción del fenómeno corrupción pública, con la siguiente relación que proponemos: corrupción pública es el género, del cual los actos de improbidad administrativa son la especie<sup>10</sup>.

Más en concreto. El fenómeno corrupción pública puede ser comprendido cómo un atentado contra el Estado/administración pública por quebrantamiento de los deberes inherentes a la relación jurídica establecida entre el agente público y el Estado, siendo movido siempre por la expectativa de obtener un beneficio extra posicional a los participantes, lo cual (i) no necesariamente precisa ser alcanzado y (ii) no siempre es de naturaleza económica o (iii) representa perjuicio financiero al Estado, siendo que no necesariamente equivale a un hecho tipificado como delito por el Derecho Penal –o sea, es un fenómeno más amplio que determinados tipos penales relativos a los crímenes contra la administración pública, nacional o extranjera, por ejemplo– y para cuya práctica no es obligatoria la participación de un agente corruptor

---

<sup>8</sup> Antes del advenimiento de la Ley 14.230, de 2021, un acto de improbidad administrativa, por ejemplo, así era definido por la doctrina: «Además de los actos que conducen al enriquecimiento ilícito, al daño al erario y los que resultan de la concesión o aplicación indebida de beneficios financieros o tributarios, la improbidad administrativa en el derecho brasileño abarca todas y cada una de las violaciones de los principios que rigen la administración pública, según lo establecido en el artículo 11 de la Ley 8.429/1992. [...] La improbidad es un tipo de ilegalidad calificada por la intención (dolo o, excepcionalmente, culpa grave) de violar la ley y por la gravedad del daño al ordenamiento jurídico. En otras palabras: la calificación de la improbidad depende de la demostración de mala fe o deshonestidad, y no se limita a la mera ilegalidad, así como a la lesión grave de los bienes protegidos por la Ley de Improbidad Administrativa [...]» (Neves y Oliveira, 2020, pp. 7-9).

<sup>9</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>10</sup> Hay autores en Brasil, sin embargo, que entienden que la corrupción es solo una de las caras de la improbidad administrativa, la cual tiene un espectro de mayor amplitud, abarcando conductas que no podrían ser clasificadas como corrupción. Concluyen, así, que improbidad administrativa es el género dentro del cual los actos de corrupción son la especie (García y Alves, 2014, pp. 51). Esta afirmación entendemos que no está equivocada si la confrontamos estrictamente, por ejemplo, con los tipos penales de corrupción pasiva y corrupción activa. Pero esta definición o concepción parecerá incorrecta si la confrontamos, por ejemplo, con el cuadro de conductas no exhaustivo presentado por Rose-Ackerman y Palifka (2019, pp. 41-42) para intentar comprender el fenómeno corrupción.

y de un agente corrompido, pudiendo, pues, verificarse solo con la participación del agente público (Fridriczewski y Rodríguez-García, 2023, pp. 29-93).

Hay un punto elemental en esta concepción: el quebrantamiento de los deberes inherentes a la relación jurídica establecida entre el agente público y el Estado/administración pública. Lo que importa subrayar, en este sentido, es que los actos de corrupción pública siempre serán tildados con esta característica; es decir, serán actos voluntarios practicados en disconformidad con lo que legalmente deriva de la relación existente entre el agente público y el Estado, en una verdadera traición al Estado o administración pública y en perjuicio a él en sentido amplio.

A su vez, la calificación o tipificación de este acto como ilícito de cualquier que sea la naturaleza –penal, administrativa o de otra naturaleza, como pasa con el llamado acto de improbidad administrativa aquí analizado– será consecuencia, básicamente, de las características y de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico-constitucional, conclusión esta que deriva, entre otros, de disposiciones como el artículo 26 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en el que establece que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, en consonancia con sus principios jurídicos, a fin de establecer la responsabilidad de personas jurídicas por su participación en delitos tipificados con arreglo a la Convención, siendo que con sujeción a los principios jurídicos del Estado Parte, la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser de índole penal, civil o administrativa.

En el caso brasileño es importante subrayar que este mandato fue desarrollado con un sistema de múltiples instituciones y múltiples ámbitos de responsabilidad para la sanción de hechos ilícitos, entre los cuales está la corrupción con sus variadas caras, siendo que el ámbito político-civil de responsabilización, que presupone la práctica de un acto de improbidad administrativa, es uno de estos campos en que puede ocurrir el castigo de determinados actos de naturaleza corrupta.

Así, hablar en Brasil de improbidad administrativa o de acto de improbidad administrativa es hablar de corrupción pública. Un acto de improbidad administrativa, por lo tanto, es una especie o modalidad de acto de corrupción<sup>11</sup> que, de conformidad con la tipificación adoptada por el legislador, puede resultar en un enriquecimiento indebido (artículo 9 de la Ley), un daño al erario (artículo 10 de la Ley) o, inclusive, en una vulneración de los principios rectores de la actuación de la administración pública (artículo 11 de la Ley).

Por esto, se puede afirmar que un acto de improbidad administrativa es un acto voluntario –doloso, por lo tanto– que atenta contra el Estado/administración pública al quebrantarse los deberes inherentes a la relación jurídica establecida entre el agente público y el Estado, especialmente el deber de probidad administrativa, y que podrá representar una vulneración a los principios rectores de la actuación de la

---

<sup>11</sup> Algunos autores analizan el tema refiriéndose a la corrupción sólo como correspondiendo a los tipos penales de corrupción activa y pasiva, afirmando que corrupción e improbidad no se confunden, siendo figuras distintas y que sólo en algunos casos determinada conducta puede configurar tanto un acto de improbidad como un crimen de corrupción activa y pasiva (Justen Filho, 2022, pp. 11-12). A nuestro juicio esta interpretación no está equivocada, sino que es incompleta. En verdad, si es confrontada con los tipos de corrupción activa y pasiva previstos en el Código Penal ella se presenta como correcta. No obstante, como aquí hemos planteado, el fenómeno de la corrupción es mucho más amplio que estos tipos penales, lo que hace con que esta percepción sea parcial o insuficiente para una adecuada comprensión de la problemática que involucra corrupción y los llamados actos de improbidad administrativa.

administración pública, daño al erario o, también, en un enriquecimiento indebido de los agentes involucrados en el hecho.

Y esta comprensión de un acto de improbidad administrativa como siendo una especie del género corrupción pública con estas características quedó más clara con el advenimiento de la Ley 14.230, de 2021, la cual, reformando en el punto la Ley de Improbidad Administrativa, definió que hay actos de improbidad administrativa cuando las conductas tipificadas en la Ley sean practicadas de manera dolosa, en el sentido de que concurre una voluntad libre y consciente de alcanzar el resultado ilícito tipificado en la norma, no bastando la simple voluntariedad del agente en la conducta<sup>12 13</sup>.

A partir de este entendimiento de lo que es un acto de improbidad administrativa, la cuestión que surge es cuál es el contenido considerado ilícito por la Ley –contenido de los tipos ilícitos– y quiénes pueden ser los sujetos activos de estos ilícitos, cuestiones que analizaremos a continuación.

### 3. Los actos de improbidad administrativa en especie

En línea con lo que ya hemos expuesto, la opción legislativa brasileña fue considerar como actos de improbidad administrativa los hechos que puedan resultar en enriquecimiento indebido (artículo 9 de la Ley), daño al erario (artículo 10 de la Ley) o, aun, violación a principios de la administración pública (artículo 11 de la Ley) cuando sean practicados de manera libre y consciente con miras a la obtención de un resultado prohibido. Estamos, pues, ante de una previsión que dejó clara la deshonestidad –la mala fe derivada o cuando menos el quebrantamiento del deber fundamental de probidad administrativa– con la administración pública como uno de los principales rasgos distintivos de los actos de improbidad administrativa<sup>14</sup>.

La conducta libre y consciente del agente público pretendiendo alcanzar el resultado prohibido por la Ley –dolo– evidencia su proceder deshonesto y de mala fe con el Estado/administración pública, siendo estos los hechos elegidos por el legislador reformador como posibles a ser sancionados en los términos de la Ley de Improbidad Administrativa –especial–.

Debemos destacar que hay algunas peculiaridades en estas disposiciones legales que necesariamente tienen que ser destacadas.

<sup>12</sup> Artículo 1.º de la Ley. Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>13</sup> Algunos autores entienden que al exigir para el castigo la voluntad libre y consciente de alcanzar el resultado ilícito tipificado en la norma, no siendo suficiente la simple voluntariedad en la conducta del agente, pero sí su intención deliberada de practicar una de las infracciones previstas en la Ley, el legislador aparentemente confundió los conceptos de dolo, actos voluntarios y conciencia sobre la ilicitud de los hechos. Véase, en este sentido, a Cavalcante Filho, Monteiro Neto, Oliveira y Pinheiro, 2021, pp. 24-25.

<sup>14</sup> Antes del advenimiento de la Ley 14.230, de 2021, la redacción de la Ley de Improbidad Administrativa, en su artículo 10, preveía la posibilidad de sancionar actos culposos de improbidad administrativa que causasen daño a la administración pública. La cuestión fue objeto de innumerables controversias en la doctrina y en la jurisprudencia. El Superior Tribunal de Justicia (STJ), apoyado en la doctrina, fijó jurisprudencia en el sentido de exigir el elemento deshonestidad o mala fe por parte del autor (dolo) para caracterizar los actos de improbidad administrativa tipificados en los artículos 9 (enriquecimiento indebido) y 11 (violación de los principios) de la Ley 8.429, de 1992, admitiéndose, sin embargo, el elemento culpa para la caracterización de actos de improbidad administrativa que resultasen en daño a la administración pública (artículo 10). Como ejemplo apuntamos la sentencia del STJ en el Agravo Interno en el Recurso Especial n.º 1.362.044/SE, Magistrado Og Fernandes, Segunda Turma, juzgado en 9 de noviembre de 2021. Disponible en [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201300048983&dt\\_publicacao=16/12/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300048983&dt_publicacao=16/12/2021). En este sentido véanse también los apuntes de Ferreira (2019) y Cabral (2017, pp. 247-268).



Empezando por el artículo 9.º, en su actual redacción, hecha por la Ley 14.230, de 2021, en el que se fija que constituye un acto de improbidad administrativa, que tiene como resultado un enriquecimiento ilícito obtenido mediante la práctica de un acto doloso, cualquier tipo de ventaja patrimonial indebida con ocasión del ejercicio de un cargo, mandato, función, empleo o actividad en las entidades a que se refiere el artículo 1.º de la Ley, el cual recoge un paquete de conductas que pueden llevar al resultado prohibido de un enriquecimiento indebido<sup>15</sup>.

En cuanto a este dispositivo, lo que importa subrayar es que el compendio de las situaciones descritas y que pueden tener como consecuencia un enriquecimiento indebido de los agentes públicos no se presenta, a nuestro entender, como cerrado, interpretación que puede ser construida a partir de la propia literalidad de la norma, la cual, en el encabezado del artículo, después de describir la prohibición del resultado del enriquecimiento, añade la expresión «en particular» y, a continuación, pasa a describir conductas o situaciones que pueden llevar a este resultado. En verdad, lo que la norma hace es prohibir el enriquecimiento indebido básicamente a partir de que se puedan dar una de estas tres posibles conductas por parte del agente público: (a) que reciba una ventaja indebida, (b) que se apropie indebidamente de bienes o valores de la administración pública, o (c) que adquiera bienes de manera desproporcionada a su renta o situación patrimonial.

De esto puede resultar que el enriquecimiento ilícito no necesariamente estará acompañado de una situación de daño al erario (Costa y Barbosa, 2022, pp. 70-71; Justen Filho, 2022, pp. 82-83; Mudrovitsch y Nóbrega, 2022, p. 121), como por ejemplo en el caso de que alguien –un particular, hipotéticamente– dé una ventaja indebida para que un agente público acelere el trámite de un procedimiento administrativo de interés del responsable por el pago de la ventaja (apartado I del artículo 9.º). De igual manera, no necesariamente se dará la participación de un tercero para la caracterización del ilícito, como por ejemplo en el caso de incorporación, de cualquier forma, en el patrimonio del agente público, de bienes, rentas, fondos o valores que formen parte del patrimonio de las entidades públicas referidas en la Ley (apartado IX del artículo 9.º), hecho que se aproxima a la figura penal del peculado –malversación de caudales públicos–<sup>16</sup>.

A partir de estas observaciones y del examen del texto legal, lo que se puede afirmar es que en la configuración de este hecho de improbidad administrativa deben estar presentes, al menos, estos requisitos: (a) obtención o ingreso de una ventaja indebida o bien en el patrimonio del agente público, independientemente de la caracterización de daño al erario; (b) conducta dolosa del agente público o del tercero que hace el pago de la ventaja indebida; y (c) existencia de un nexo causal entre la obtención de la ventaja indebida y la conducta de aquél que ocupa un cargo o puesto público (Neves y Oliveira, 2022, p. 26).

Junto a lo ya comentado, aunque se trate de un ilícito de naturaleza político-civil –no penal, por lo tanto–, lo que se observa es que esta disposición normativa guarda relación, al menos, con tres hechos previstos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y tipificables como delitos. Por una parte, dos de ellos de tipificación *obligatoria*: la aceptación por un funcionario público, de forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad (art. 15.b) y la malversación –o peculado–, apropiación

<sup>15</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>16</sup> Código Penal de Brasil: Peculado. Art. 312: «Un funcionario público se apropia de dinero, valores o cualquier otro bien mueble, público o privado, del que esté en posesión por razón de su cargo, o lo desvía en beneficio propio o de terceras personas».

indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (art. 17). Por otra parte, otro de tipificación *facultativa*: el enriquecimiento ilícito, o sea, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él (art. 20).

La segunda modalidad o especie de ilícito previsto en la Ley de Improbidad Administrativa está descrito en su artículo 10, el cual, con la redacción otorgada por la Ley 14.230, de 2021, fija que constituye un acto de improbidad administrativa que causa perjuicio al erario toda acción u omisión dolosa que, de manera efectiva y demostrable, dé lugar a la pérdida de bienes, desvío, apropiación, malversación o deterioro de los bienes o haberes de las entidades a que se refiere esta Ley.

La norma, pues, reserva las sanciones de la Ley de Improbidad Administrativa a los hechos practicados con dolo –esto es, mala fe, deslealtad o deshonestidad con el Estado/administración pública y que resultan daño al erario–, lo que no impide que otras conductas, menos gravosas e incluso practicadas con culpa, sean sancionadas de otras maneras o generen otras obligaciones, como aquellas previstas, por ejemplo, en la legislación civil, las cuales, por supuesto, se diferencian de las consecuencias y sanciones previstas en esta Ley especial. Junto a ello, el artículo presenta un rol de conductas que pueden llevar al resultado prohibido daño al erario<sup>17</sup>.

Una observación que necesariamente debe ser hecha está relacionada con el alcance del dispositivo, el cual trata de tipificar como ilícitas las acciones u omisiones que resultan en daño al erario, o sea, abarca los bienes de valor económico-financiero que pertenecen a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal, a los municipios y a las demás entidades referidas en la Ley de Improbidad Administrativa, concepto este que es más restringido cuando lo comparamos, por ejemplo, con el genéricamente llamado patrimonio público, expresión dotada con un sentido más amplio en el sistema jurídico brasileño y que abarca el conjunto de bienes e intereses de naturaleza moral, económica, estética, artística, histórica, ambiental y turística que pertenecen a las personas jurídicas de Derecho público referidas en la Ley de Improbidad Administrativa (Costa y Barbosa, 2022, pp. 89-91).

Lo que también debe ser apuntando es que, así como pasa con el artículo 9.º ya analizado, la redacción dada a las situaciones descritas en el artículo 10 y que pueden generar un daño al erario no es excluyente, interpretación que también puede ser construida a partir de la literalidad de la norma, la cual en el *caput*, después de describir la prohibición del resultado «causación, de manera dolosa, de un daño al erario», añade la expresión «en particular» para, a partir del mismo, describir conductas o situaciones que pueden llevar a este resultado. En verdad, lo que la norma hace es prohibir la práctica de acciones u omisiones dolosas que resulten en daño al erario, presentando un rol ejemplificativo de hechos que pueden ser llevados a cabo por agentes públicos y que tienen la potencialidad de causar este resultado<sup>18</sup>, sin perjuicio de la generación del daño a través de otras conductas no previstas en la Ley.

Llegamos al último ilícito tipificado en la Ley de Improbidad Administrativa. El artículo 11 describe los llamados actos de improbidad administrativa que resultan en violación a los principios de la administración pública. De los ilícitos tipificados en la

<sup>17</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>18</sup> El STJ ya se manifestó en el sentido de entender que el conjunto de las conductas del artículo 10 de la Ley de Improbidad Administrativa es ejemplificativo. Véase, en este sentido, la sentencia del Recurso Especial 1.130.318, relator Magistrado Herman Benjamin, juzgado en 27 de abril de 2010. Disponible en [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200901461676&dt\\_publicacao=27/04/2011](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901461676&dt_publicacao=27/04/2011)

Norma este fue el que sufrió los mayores cambios con la reforma operada en 2021, por cuanto en la redacción original él describía un conjunto de conductas no exhaustivo que podrían resultar en violación a principios de la administración pública<sup>19</sup><sup>20</sup>, lo que era objetivo de muchas críticas, ya que a consecuencia de su carácter abierto había la posibilidad de que la aplicación del citado precepto legal llevase a situaciones de discrecionalidad –o arbitrariedad– del intérprete, dando lugar a una situación de inseguridad (Peixoto, 2016). Esta situación o carácter de la norma cambió profundamente con el cambio legislativo de 2021, y ello porque la Ley de Reforma pasó a considerar el listado de las conductas a ser sancionadas como cerrado<sup>21</sup>, hecho que inclusive fue enfatizado por el relator del proyecto de ley en la Cámara de los Diputados<sup>22</sup>.

Curiosamente si antes de la reforma el blanco de todas las críticas fue el carácter abierto de la norma, ahora, cambiado en sentido opuesto, no han arreciado los cuestionamientos. Por ejemplo, se señala que situaciones graves que antes podrían ser sancionadas como acto de improbidad administrativa por vulneración de los principios de la administración pública, lo que, por ejemplo, sucede en casos de acoso moral o sexual llevado a cabo por un agente público en los cuales se da un desvío en la finalidad y un quebrantamiento de la imparcialidad, ahora ya no lo pueden ser al no estar explicitadas en texto del precepto (Costa y Barbosa, 2022, p. 121)<sup>23</sup>.

Además, hay otra particularidad que debe ser subrayada en cuando al ilícito tipificado en este artículo: él puede caracterizarse independientemente de que se haga un daño al erario (Costa y Barbosa, 2022, p. 122) o haya un enriquecimiento indebido del agente público o de un tercero, como incluso está previsto expresamente en el párrafo 4 del artículo 11. Dicho de otra manera –y esto se aplica a todos los ilícitos tipificados en la Norma–, los ilícitos previstos en la Ley de Improbidad Administrativa pueden resultar en un enriquecimiento ilícito, un daño al erario o una

<sup>19</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>20</sup> El carácter no agotador del contenido previsto en la redacción original del artículo fue reconocido por el Superior Tribunal de Justicia. Véase, en este sentido, la sentencia del Agravo Interno en el Recurso Especial n.º 1.793.893/CE, relator Magistrado Herman Benjamin, juzgado en 10/8/2021. Disponible en [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201900004364&dt\\_publicacao=18/10/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900004364&dt_publicacao=18/10/2021)

<sup>21</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>22</sup> Véase, en este sentido, el parecer presentado por el relator, Diputado Carlos Zarattini, disponible en [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01lo7s1c3oyxmw75jtv7dfxg19577109.node0?codteor=2028078&filename=Tramitacao-PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01lo7s1c3oyxmw75jtv7dfxg19577109.node0?codteor=2028078&filename=Tramitacao-PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29). En cuanto a esta cuestión indicada, así fue señalada en el referido parecer: «[...] En este sentido, el principal cambio que cabe destacar en relación con el primer informe se refiere a los actos de improbidad administrativa que violan los principios de la Administración Pública (art. 11). Tras un largo debate con la comunidad especializada, se llegó al acuerdo de que la exclusión total de este tipo de improbidades no sería la mejor opción legislativa, dada la necesidad de imponer sanciones más severas a los funcionarios públicos que realicen actos que atenten inequívocamente contra los principios consagrados en el ordenamiento constitucional. Por ello, se optó por volver a la redacción anterior del artículo 11, pero estableciendo una lista cerrada de conductas que tipifican la improbidad como ilícitos contra los principios administrativos. La solución pretende, al mismo tiempo, tanto prestigiar la protección de los mandatos constitucionales como garantizar la necesaria seguridad jurídica a los gestores públicos».

<sup>23</sup> A nuestro juicio, la redacción original del dispositivo efectivamente tenía un contenido muy abierto, lo que permitía un amplio margen de discrecionalidad para la imputación de la práctica de un acto de improbidad administrativa por violación de los principios rectores de la actuación de la administración pública, lo que genera cierto margen de inseguridad jurídica, algo que debe ser evitado en materia de derecho sancionador. Por eso nos parece que ha sido acertado el proceder del legislador reformador al prever una regulación cerrada de las conductas que caracterizan a estos ilícitos. Pero esto no quiere decir que la enumeración no hubiera podido hacerse extensiva a otras conductas, como por ejemplo el acoso sexual, hechos que a nuestro juicio son graves e incompatibles con la dignidad de las funciones públicas.

violación a los principios de la administración pública, resultados estos que, a función de su gravedad y de las conductas llevadas a cabo, pueden acumularse o no.

#### 4. Los sujetos activos de los actos de improbidad administrativa

Como ya hemos apuntado, un acto de improbidad administrativa es una especie o modalidad de acto de corrupción pública que, de conformidad con la tipificación adoptada por el legislador, puede generar un enriquecimiento indebido (artículo 9.º de la Ley), un daño al erario (artículo 10 de la Ley) o, inclusive, una violación de los principios de la administración pública (artículo 11 de la Ley).

Ahora bien, lo que importa subrayar es que la Ley de Improbidad Administrativa, en su redacción original, fijó que los actos de improbidad practicados por cualquier agente público –servidor o no–, en contra la administración directa, indirecta o fundacional de cualquiera de los Poderes de la Unión, Estados, Distrito Federal, Municipios, Territorio, de una empresa incorporada al patrimonio público o de una entidad para cuya creación o financiación la administración pública haya aportado o aporte más del cincuenta por ciento del patrimonio o de los ingresos anuales, serán sancionados en la forma prevista en esta Ley<sup>24</sup>.

Este punto fue modificado en la reforma de 2021, pasando a ser regulado en los artículos 2.º<sup>25</sup> y 3.º<sup>26</sup> de la Ley, según los cuales para los efectos de esta Ley, se considera agente público al agente político, al servidor público y a todo aquel que ejerza, aunque sea temporalmente o sin remuneración, por elección, nombramiento, contratación o cualquier otra forma de investidura o vínculo, mandato, cargo, empleo o función en las entidades a que se refiere el artículo 1.º de esta Ley, siendo que las personas naturales o jurídicas que celebren convenio, convenio de cesión, convenio de gestión, convenio de sociedad, convenio de cooperación o adecuación administrativa equivalente para la administración o aplicación de recursos de origen público también están sujetos a la aplicación de las sanciones de la Ley.

Si bien se han producido cambios en la redacción de la norma de referencia, ello no ha frenado el advenimiento de nuevos cuestionamientos. Las críticas ahora parten del cambio de la anterior expresión «cualquier agente público» por la actual frase, para nada acotadora, «para los efectos de esta Ley, se considera agente público al agente político, al servidor público y a todo aquel que ejerza, aunque sea temporalmente o sin remuneración, por elección, nombramiento, contratación o cualquier otra forma de investidura o vínculo, mandato, cargo, empleo o función en las entidades a que se refiere el artículo 1.º de esta Ley».

Sin embargo, lo más importante que hay que enfatizar es que la Ley de Improbidad Administrativa, según nuestro criterio<sup>27</sup>, es una norma sancionadora con características de generalidad<sup>28</sup>, creada para ser aplicada a todos los agentes

<sup>24</sup> Art. 1.º: «Los actos de improbidad cometidos por cualquier agente público, sea o no servidor público, contra la administración directa, indirecta o fundacional de cualquiera de los poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal, de los Municipios, de un Territorio, de una empresa incorporada al patrimonio público o de una entidad para cuya creación o financiación el erario haya contribuido o contribuya con más del cincuenta por ciento del patrimonio o de los ingresos anuales, serán castigados de acuerdo con esta Ley».

<sup>25</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>26</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>27</sup> En este sentido, ya se afirmó que la Ley de Improbidad Administrativa es un modelo de norma general, aplicable, en principio, a todos los agentes públicos brasileños, con excepción, sin embargo, de algunas situaciones específicas previstas en las Leyes o en la Constitución (Fridriczewski, 2017, pp. 31-40).

<sup>28</sup> Otros autores consideran que la Ley de Improbidad Administrativa es, de hecho, una Ley General de Improbidad Administrativa (LGIA) y un Código General de Conducta, con normas legales, contundentes

públicos brasileños, conclusión que derivaba de la redacción original de su artículo 1.º, el cual, textualmente, establecía que los actos de improbidad practicados por cualquier agente público, servidor o no, en contra la administración directa, indirecta o fundacional de cualquiera de los Poderes de la Unión, Estados, Distrito Federal, Municipios, Territorio, de una empresa incorporada a la propiedad pública o de entidad para cuya creación o financiación la administración pública haya aportado o aporte más del cincuenta por ciento del patrimonio o de los ingresos anuales, será sancionada en la forma de esta Ley.

Si esto es así, no se puede ignorar la existencia de una hipótesis restrictiva prevista en la Constitución –y que es repetida en la legislación ordinaria–, que parece impedir la aplicación de la Ley de Improbidad Administrativa para el castigo de un agente público específico, como es el caso del Presidente de la República.

En efecto, exceptuando todas estas disposiciones constitucionales y legales que imponen la aplicación de la Ley de Improbidad Administrativa a cualquier agente público, la propia Constitución de Brasil, en su artículo 85, de manera expresa fija que son crímenes de responsabilidad los actos del Presidente de la República que vulneren la Constitución y, en especial, los practicados en contra la probidad en la administración<sup>29</sup>, previsión esta repetida en la Ley 1.079, de 1950<sup>30</sup>. Por tanto, el propio legislador constituyente, al igual que el legislador ordinario, aportó un tratamiento específico para el tema cuando el involucrado en los actos que atentan en contra la probidad de la administración sea el Presidente de la República.

Indiscutiblemente, al tratar del régimen específico de responsabilización de una autoridad especial, en particular el Presidente de la República, el propio constituyente originario planteó una regla especial: los actos por él practicados en contra la probidad en la administración pública serán considerados ilícitos pero de otra naturaleza, concretamente crímenes de responsabilidad. Y esta definición del constituyente originario tuvo una inmediata consecuencia: estos actos practicados por el Presidente sólo pueden ser sancionados en este propio y especial ámbito a través del proceso de destitución –*impeachment*–, juzgado en el ámbito del Senado Federal<sup>31</sup>.

Conforme a ello, no está planteada una hipótesis de exención de responsabilidad por la comisión de un acto de improbidad administrativa. Estamos ante un sistema o régimen específico y especial de responsabilidad del Presidente de la República, en el que los actos practicados en contra la probidad de la administración son considerados otra modalidad de ilícito, que no tiene parangón con otra previsión en el texto constitucional o en la legislación ordinaria y que, por lo tanto, no es extensible a otros agentes públicos brasileños, los cuales están sujetos, por lo tanto, a la general aplicabilidad de la Ley de Improbidad Administrativa, como aquí ya se ha significado<sup>32</sup>.

---

y orientadoras para todo el sector público en sus aspectos fundamentales. Véase, en este sentido, Oliveira y Pires (2014, pp. 427-452).

<sup>29</sup> Art. 85: «Son crímenes de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, en particular, contra los siguientes: [...] V. la probidad en la administración».

<sup>30</sup> Disponible en [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm)

<sup>31</sup> Art. 52: «Corresponde exclusivamente al Senado Federal: I. Procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente de la República por delitos de responsabilidad, así como a los Ministros de Estado y a los Comandantes de la Marina, del Ejército y de la Fuerza Aérea por delitos de la misma naturaleza que les sean conexos».

<sup>32</sup> Este entendimiento también ya fue manifestado por el Supremo Tribunal Federal de Brasil (STF). En este sentido, véase, por ejemplo, el juzgado en el Agravo Regimental en la Petición 3.240, Relator para la sentencia Magistrado Roberto Barroso, decisión publicada en 22 de agosto de 2018. Disponible en [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

Lo que se puede afirmar, entonces, es que la Ley de Improbidad Administrativa, con excepción del Presidente de la República, es una norma sancionadora que tiene como destinatarios de sus sanciones<sup>33</sup> todos los agentes públicos brasileños involucrados en la comisión de uno de los ilícitos tipificados en esta Ley. En otras palabras, sin la presencia de un agente público brasileño en la comisión de los hechos tipificados en la Ley no hay acto de improbidad administrativa.

Si esto es así, no se puede olvidar también que referida Ley prevé la posibilidad de castigar a terceras personas involucradas en los hechos practicados por los agentes públicos. Y esta posibilidad deriva de su artículo 3.º, el cual establece que las disposiciones de la Ley son aplicables, en su caso, a quienes, aun no siendo agente público, induzcan o colaboren intencionalmente en la práctica de un acto de improbidad administrativa<sup>34</sup>. Conforme a ello, a estos terceros se les responsabilizará como coautores o partícipes de los ilícitos practicados por el agente público, pues, como ya hemos apuntado, son los agentes públicos quienes tienen condiciones de practicar los ilícitos a través de la realización de conductas materiales –positivas o negativas– y del quebrantamiento, a consecuencia de ello, del deber de probidad y de los deberes inherentes a la relación jurídica que mantienen con el Estado/administración pública.

Entonces, es esencial enfatizar el hecho de que si no hay un agente público no se dará un acto de improbidad administrativa. Esto, sin embargo, no impide que el tercero o particular sea, por ejemplo, el mentor intelectual del acto de improbidad administrativa, que sea el verdadero «director» de los ilícitos (Figueiredo, 2009, p. 58), razón por la cual la doctrina califica a esta persona como sujeto activo impropio de un acto de improbidad administrativa (Lucon, 2020, pp. 197-214).

Muchas son las cuestiones que afloran con relación a la participación de los terceros en estos ilícitos. Hay un punto, sin embargo, que parece tener gran importancia y que sirve para demostrar la peculiaridad de esta posibilidad de responsabilización de estos terceros por la práctica de un acto de improbidad administrativa, lo que puede ser colegido a partir del análisis del acto de improbidad administrativa previsto en el artículo 9.º. Tal y como ya hemos referenciado, este

---

<sup>33</sup> Las sanciones, que no se confunden con la obligación de reparar el daño y que pueden ser aplicadas individual o acumulativamente, están previstas en el artículo 12 de la Ley de Improbidad Administrativa, y son las siguientes: «Con independencia de la reparación íntegra del daño patrimonial, si lo hubiere, y de las sanciones penales comunes y de responsabilidad, civiles y administrativas previstas en la legislación específica, al responsable del acto de improbidad se le imponen las siguientes sanciones, que podrán aplicarse individual o acumulativamente, según la gravedad del hecho:

I. En el caso del artículo 9 de la presente Ley, la pérdida de los bienes o los valores incorporados ilícitamente al patrimonio, la pérdida del cargo público, la suspensión de los derechos políticos hasta 14 (catorce) años, el pago de una multa civil equivalente al importe del incremento patrimonial y la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas o de percibir beneficios o incentivos fiscales o crediticios, directa o indirectamente, aunque sea a través de una persona jurídica de la que sea socio mayoritario, por un plazo no superior a 14 (catorce) años.

II. En el caso del artículo 10 de esta Ley, la pérdida de los bienes o valores ilícitamente agregados al patrimonio, si concurre esta circunstancia, la pérdida de cargo público, la suspensión de los derechos políticos hasta 12 (doce) años, el pago de una multa civil equivalente al monto del daño y la prohibición de contratar con el poder público o de recibir beneficios o incentivos fiscales o crediticios, directa o indirectamente, aunque sea a través de una persona jurídica de la cual sea accionista mayoritario, por un período no superior a 12 (doce) años.

III. En el caso del artículo 11 de esta Ley, el pago de una multa civil de hasta 24 (veinticuatro) veces el importe de la remuneración percibida por el agente y la prohibición de contratar con el poder público o de recibir beneficios o incentivos fiscales o crediticios, directa o indirectamente, aunque sea a través de una persona jurídica de la que sea accionista mayoritario, por un período no superior a 4 (cuatro) años».

<sup>34</sup> Art. 3.º: «Las disposiciones de esta Ley se aplicarán, en su caso, a quien, aun sin ser agente público, induzca o concurra dolosamente en la comisión de un acto de improbidad».

artículo prohíbe el enriquecimiento indebido del agente público, básicamente a partir de la concurrencia de tres posibles resultados o conductas: (a) el recibir una ventaja indebida; (b) la apropiación indebida de bienes o valores de la administración pública; y (c) la adquisición de bienes de manera desproporcional a la evolución patrimonial o renta del agente público.

El que reciba una ventaja indebida el agente público, recordemos, equivale al delito del soborno pasivo. Sin embargo, este ilícito que la Ley sanciona no se correlaciona con que en la Ley de Improbidad Administrativa se consigne la tipificación del ilícito «pago de soborno» o «soborno activo». Y esto justamente en función del objetivo principal de la Ley, que es instituir un régimen de punición para los agentes públicos que practican los llamados actos de improbidad administrativa. Con este marco regulador lo que podemos observar es que, en estos casos, el particular *pagador* del soborno puede ser sancionado no por la práctica del soborno activo, pero sí, por su participación en el soborno pasivo llevado a cabo por un agente público.

En esencia: los terceros pueden ser responsabilizados como coautores o partícipes en los ilícitos practicados por el agente público, siempre observando la relación o exigencia de que sin un agente público no hay un acto de improbidad administrativa. No parece equivocado, así, afirmar que la posibilidad de exigir responsabilidades a un tercero es secundaria o dependiente de la que se haga con relación al agente público.

## 5. Las herramientas sancionadoras de la Ley de Improbidad Administrativa

La Ley de Improbidad Administrativa, en su redacción original, sólo preveía la acción judicial como instrumento para hacer cumplir la parcela del derecho sancionador que regula, e incluso prohibía expresamente la transacción o negociación en estas acciones (artículo 17, párrafo 1.º, en su redacción original<sup>35</sup>). Este escenario se modificó con el advenimiento de la Ley 14.230, de 2021, cuando pasó a reglamentar el acuerdo civil de no persecución civil (ANPC). En este momento, por lo tanto, hay dos herramientas disponibles para sancionar las infracciones tipificadas en esta ley.

### 5.1. La peculiar acción judicial por la práctica de un acto de improbidad administrativa

La acción judicial por la práctica de un acto de improbidad administrativa, prevista en los artículos 16 y 17 de la Ley de Improbidad Administrativa, fue la herramienta procesal contenciosa creada por el legislador brasileño para enjuiciar y responsabilizar a los involucrados en la comisión de uno de los ilícitos tipificados en esta Ley.

El régimen jurídico de esta acción, que puede ser presentada por el Ministerio Público o por la persona jurídica de Derecho público víctima del acto de improbidad administrativa<sup>36</sup>, fue profundamente alterado con ocasión de las reformas de 2021.

<sup>35</sup> Art. 17. *A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.*

§ 1º *É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.*

<sup>36</sup> La redacción original de la Ley de Improbidad Administrativa tenía la previsión en el sentido de que la acción podría ser enjuiciada o por el Ministerio Público o por la persona jurídica de derecho público interesada, o sea, por la víctima del acto de improbidad administrativa (artículo 17), o aún en litisconsorcio (legitimidad activa concurrente y disyuntiva entre el Ministerio Público y la entidad pública víctima del acto ilícito). La reforma promovida por la Ley 14.230, de 2021, cambió esta previsión para fijar que sólo el Ministerio Público tendría esta legitimidad. La cuestión, sin embargo, fue sometida al Supremo Tribunal Federal a través de las Acciones Directas de Inconstitucionalidad 7.042 y 7.043. El STF, el 31 de agosto de 2022, reconoció que las entidades públicas que hayan sufrido pérdidas o daños como consecuencia

El primer punto importante que planteamos es el cuestionamiento de cuál es la naturaleza jurídica de esta acción. Desde el advenimiento de la Ley de Improbidad Administrativa en 1992 surgieron dudas y discusiones relacionados con esta pregunta, pudiendo apuntar la existencia de tres planteamientos divergentes: (a) el primero entiende que sus efectos son de carácter administrativo y patrimonial, es decir, civil en sentido amplio; (b) el segundo defiende que esta acción contiene, preponderantemente, contenidos de Derecho Penal; y (c) un tercer grupo adopta una posición ecléctica, sosteniendo que dependiendo de la autoridad que sea demandada o acusada de la práctica del hecho ilícito, esta acción tendrá naturaleza de acción por delitos políticos o de la responsabilidad patrimonial y administrativa (Mussi, 2020, pp. 59-74). A nuestro juicio, dos de estos posicionamientos contienen fallos o imperfecciones en sus premisas y, por ende, no son adecuados para justificar o caracterizar la naturaleza de esta acción judicial.

El primer equívoco, a nuestro juicio, es intentar ubicar la naturaleza de la acción judicial por la práctica de un acto de improbidad administrativa en el ámbito penal. Y esto porque, tal y como ya hemos defendido, la propia Constitución de Brasil, en su artículo 37, párrafo 4.º, fija que los actos de improbidad administrativa conllevarán la suspensión de los derechos políticos, la pérdida de los cargos públicos, el embargo de bienes y el reintegro de las indemnizaciones al erario, en la forma y grados previstos en la ley, «sin perjuicio de las acciones penales que correspondan».

Entonces, es la propia Constitución quien fija que el responsable por la práctica de un acto de improbidad administrativa estará sujeto a las consecuencias inherentes de este régimen de responsabilidad, y, a mayores, cuando sea procedente, a las que correspondan en el campo criminal, dejando claro que cuando se habla de responsabilización por la práctica de un acto de improbidad administrativa no se está hablando de responsabilización criminal, al ser ámbitos sancionadores diversos<sup>37</sup>. Además, la aplicación de sanciones, en el ordenamiento jurídico brasileño, no es una temática reservada exclusivamente al campo del Derecho Penal. La consecuencia que de esto deriva es que una acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa tiene otra naturaleza que no es la de una acción o un proceso de naturaleza criminal.

De igual modo, a nuestro juicio, también es inadecuado defender la posición nombrada como ecléctica, según la cual, en función de la autoridad sea demandada o acusada de la práctica del hecho ilícito, esta acción tendrá naturaleza de acción por delitos políticos o de responsabilidad patrimonial y administrativa. Consideramos que la naturaleza de una acción o de una herramienta sancionadora deriva o puede ser

---

de actos de improbidad también están autorizadas para presentar una demanda y celebrar acuerdos civiles de no enjuiciamiento (ANPC) en relación con estos actos. En este juzgamiento, que confirmó la decisión cautelar del relator, el STF declaró inválidas –inconstitucionales– disposiciones de la Ley 14.230, de 2021, que otorgaban al Ministerio Público legitimación exclusiva para la interposición de acciones por improbidad. En conformidad con la sentencia de Magistrado Alexandre de Moraes, relator de los procesos, la Constitución prevé la legitimación activa concurrente entre el Ministerio Público y las entidades públicas lesionadas para interponer este tipo de acciones y para la defensa del patrimonio público. Así, la supresión de esta legitimidad de la entidad pública vulnera la lógica constitucional de protección de los bienes y del patrimonio públicos. Información disponible en <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493313&ori=1#:~:text=Por%20maioria%20de%20votos%2C%20o%20propositura%20das%20a%C3%A7%C3%B5es%20por%20improbidade>

<sup>37</sup> En este sentido afirmada, por ejemplo, que analizando el artículo 37, § 4 de la Constitución Federal, es imposible no entender que la acción de improbidad administrativa es de naturaleza estrictamente civil, ya que no excluye la posibilidad de interponer una acción penal, utilizando la expresión «sin perjuicio de la acción penal aplicable» (Santos, 2007, p. 65). Véase, en sentido similar a Neves y Oliveira (2022, pp. 149-150).



identificada a partir del bien jurídico tutelado y del ámbito o campo de responsabilidad por ella cubierta, con las correspondientes normas que reglamentan su régimen jurídico, y no a partir de las características personales del sujeto responsable por la comisión del ilícito.

A consecuencia de todo lo expuesto y del doble descarte planteado creemos que la acción judicial por la práctica de un acto de improbidad administrativa pertenece al género civil: es una acción civil sancionadora. Una postura que es seguida por parte de la doctrina especializada, en la que por ejemplo se afirma que por ser una acción de naturaleza civil las sanciones que fija son también de naturaleza civil, puesto que se trata de una acción destinada a proteger derechos difusos y/o transindividuales, motivo por el que debe clasificarse como una acción colectiva e incluso como un tipo de acción civil pública (Sarti, Sarti y Simon, 2013, pp. 156-173).

Estamos, por lo tanto, ante una acción de naturaleza civil y que, pese sus características de acción sancionadora, como se han encargado de subrayar en las reformas de 2021<sup>38</sup>, se diferencia de los procesos penales. De hecho, estas acciones son tramitadas y juzgadas por los jueces con competencia civil.

Hecha esta observación en cuanto su naturaleza, hay que destacarse un punto o problema que acompaña esta acción desde su introducción en el sistema jurídico-constitucional brasileño. Nos referimos a la poca efectividad, especialmente para la recuperación de activos, aspecto que puede ser potencializado con las reformas promovidas en 2021.

Antes de estas reformas ya se apuntaba que la misma (Fridriczewski, 2017, pp. 169-203; Fridriczewski, 2020, pp. 87-110), siendo una acción tramitada en un juicio civil, presentaba una ventaja en comparación con el posible uso de la vía penal, en lo atinente al régimen de la prescripción. Ello porque como pasa con la gran mayoría de las normas de derecho sancionador, la redacción original de la Ley de Improbidad Administrativa, así como ahora después de las reformas de 2021, fijaba plazos para el enjuiciamiento de la acción<sup>39</sup>, los cuales, cuando hayan transcurridos, impiden que se active este proceso de naturaleza sancionadora. Pero al tiempo, una vez enjuiciada la acción con observancia del plazo de prescripción, ésta era juzgada siguiendo las reglas establecidas en el Código de Proceso Civil brasileño, el cual señala que la decisión del juez que determina la notificación del acusado para defenderse en el proceso reglado por sus normas interrumpe la prescripción<sup>40</sup>, el cual,

<sup>38</sup> Artículo 17-D de la Ley 8.429, de 1992, con la redacción introducida por la Ley 14.230, de 2021: «La acción por improbidad administrativa es represiva, de carácter sancionador, dirigida a aplicar las sanciones personales previstas en esta Ley, y no constituye una acción civil, ya que no puede interponerse para controlar la legalidad de las políticas públicas y proteger los bienes públicos y sociales, el medio ambiente y otros intereses individuales difusos, colectivos y homogéneos».

<sup>39</sup> Redacción original de la Ley de Improbidad Administrativa. Art. 23: «Las acciones destinadas a la ejecución de las sanciones previstas en esta ley podrán ser interpuestas:

I. Hasta cinco años después del término del ejercicio de mandato, cargo comisionado o cargo de confianza.

II. Dentro del plazo de prescripción establecido en una ley específica para las infracciones disciplinarias sancionadas con el despido de la función pública, en el caso del ejercicio de un cargo o empleo permanente.

III. Hasta cinco años desde la fecha de presentación a la Administración Pública de las cuentas definitivas rendidas por las entidades a que se refiere el párrafo único del art. 1 de esta Ley».

<sup>40</sup> Art. 240: «La citación válida, aunque haya sido ordenada por un tribunal incompetente, provoca la litispendencia, convierte los hechos en litigiosos y constituye al deudor en mora, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 397 y 398 de la Ley 10.406, de 10 de enero de 2002 (Código Civil).

§ Párrafo 1.º. La interrupción de la prescripción, efectuada por el auto que ordene la notificación, aunque haya sido dictado por un tribunal incompetente, tendrá efecto retroactivo en la fecha de interposición de la demanda».

a su vez, como regla general, sólo vuelve a reanudarse si el proceso se queda parado por la inercia del autor o después de que la sentencia se vuelva inapelable.

O sea, antes de las reformas de 2021 y diferentemente de lo que pasa en el proceso penal brasileño, el regular trámite de la acción prevista en la Ley de Improbidad Administrativa observándose los trámites de la legislación procesal civil evitaba que ocurriera la prescripción de la pretensión sancionadora del Estado, a lo que se podría y aún hoy se puede añadir la imprescriptibilidad de la pretensión para la reparación del daño causado al erario y derivado de un acto de improbidad administrativa, así fijado por el artículo 37, párrafo 5.º, de la Constitución brasileña. Por tanto, si el órgano público demandante de la acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa fuera diligente y adoptase todas las medidas que estaban a su alcance para estimular y darle un regular impulso al proceso, muy difícilmente se llegaría a una situación de impunidad o de ausencia de condena por concurrir la prescripción, pese al largo tiempo que llevaban y aún llevan estos procesos en su tramitación hasta su conclusión con una sentencia firme.

Y estos aspectos, especialmente en lo tocante al dictado de una sentencia que resuelve el caso, sin verse afectada por el transcurso del plazo de prescripción, fueron confirmados a través del estudio «La eficacia del sistema jurídico de prevención y combate a la improbidad administrativa», elaborado en el seno del proyecto «Pensando el Derecho», de la Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia de Brasil y publicado en 2011<sup>41</sup>. En este estudio fueron analizados 1038 sentencias de varios tribunales brasileños, y a partir de la lectura de estas se concluyó que en el 48,87% de los casos los pedidos formulados fueron juzgados como procedentes, o sea, que en ellos se aplicaron las sanciones requeridas por el órgano público demandante. Por otro lado, en el 14,95% de los casos analizados las peticiones fueron juzgadas parcialmente procedentes, llegando así a un porcentaje de éxito –total o parcial– del 63,82% de los casos analizados. Junto a ello, el estudio apuntó que en el 29,58% se produjo un rechazo total de las demandas por considerarlas improcedentes y en aproximadamente el 6,59% de los casos las acciones fueron archivadas por concurrir otras cuestiones variadas y sin que, por ello, las peticiones fueran objeto de análisis por los juzgadores.

De manera conclusiva el estudio apuntó que, si bien no existen datos para una comparación con las tasas de éxito de las demandas civiles en general, los datos analizados en la investigación permiten concluir que los porcentajes de éxito de las acciones de improbidad son superiores a los porcentajes de no éxito, lo que permite afirmar que el mecanismo de protección cognitiva de la probidad administrativa era eficiente.

Desafortunadamente, hay que poner de manifiesto como algunos problemas que se dan en la tramitación de procesos penales se han trasladado hacia la acción judicial por la práctica de un acto de improbidad administrativa; particularmente la lentitud de las actuaciones judiciales y la poca eficacia y efectividad de esta nueva herramienta en materia de recuperación de activos, a la cual tiene que ser especialmente tributaria por formar parte de la razón de ser de su creación legal. Estas –duras– aseveraciones se han visto corroboradas por las notas formuladas por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) que, en el estudio «Ley de Improbidad Administrativa: obstáculos a la plena efectividad en el combate a los actos de

<sup>41</sup> La versión íntegra del estudio está disponible en [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/34Pensando\\_Direito1.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/34Pensando_Direito1.pdf)

improbidad »<sup>42</sup>, observó como en acciones de este tipo el reembolso de los daños causados al erario –recuperación de activos robados por actos de improbidad administrativa– se daba plenamente en sólo un 4% de los procesos, mientras que la recuperación parcial se produjo en un 6,4% de los casos. Por tanto, sólo en aproximadamente 10,4% de los procesos se obtiene alguna recuperación de activos, porcentaje este muy alejado del de los casos juzgados procedentes o parcialmente procedentes, como antes hemos indicado con su cuantificación.

Las conclusiones de este estudio señalan que, en cuanto a la efectividad de la decisión, con la reparación de los daños causados –recuperación de activos–, hay un grave defecto en el sistema procesal, pues incluso después de un largo proceso, pocas son las acciones en las que hay una reparación de daños sufridos por el Estado. Estas acciones, al menos en una parte considerable, se procesan durante décadas, lo que se refleja en la baja tasa de recuperación de activos, por mucho que como hemos indicado una parte significativa de ellas sea juzgada procedente o parcialmente procedente.

Y este estudio presentó una otra conclusión muy importante y preocupante: en cuanto al tiempo transcurrido entre la fecha de interposición de la demanda y la sentencia se observó un promedio de 1.548,63 días (4,24 años). Un dato muy negativo al estar, además, haciendo alusión no al tiempo empleado para que se dicte una sentencia firme sino la correspondiente al juez de primera instancia, en contra de la cual pueden ser presentados recursos ante los tribunales de apelación y, después, cuando proceda, ante los tribunales superiores (STJ o STF).

A partir de estos hallazgos, y si los correlacionamos con las reformas actuadas en 2021, es que empiezan a surgir, cuando menos, muchas dudas en cuanto a la aptitud y eficacia de la acción judicial por la práctica de actos de improbidad administrativa para combatir la corrupción y recuperar los activos detraídos ilegítimamente de las arcas públicas. Una valoración nada descabellada por cuanto los datos presentados fueron obtenidos antes de la reforma de 2021, cuando la acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa tenía un régimen jurídico que, a todas luces, eran más proactivo para el enjuiciamiento de éstas.

El escenario judicial que parece estar surgiendo después de las reformas de 2021 y las nuevas reglas que se han aprobado va en dirección contraria a la apuntada, y muy probablemente caminará para una aún menor tasa de eficacia de la acción judicial por la práctica de actos de improbidad administrativa en cuanto herramienta para combatir actos de corrupción y permitir la recuperación de activos.

Desafortunadamente creemos que varias son las reglas procesales introducidas por el legislador reformador que están contribuyendo a incrementar la ineficacia de esta acción sancionadora. La más importante, sin duda, es la relativa a los plazos de prescripción, especialmente la prescripción intercalada o intercurrente, ahora incorporada de manera expresa en el artículo 23 de la Ley de Improbidad Administrativa. Específicamente, en su *caput* señala que el plazo de prescripción para el enjuiciamiento de la acción para la aplicación de las sanciones previstas en esta Ley de Improbidad Administrativa es de ocho años, contados desde que ocurra el

42

Disponible en <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/02/0c9f103a34c38f5b1e8f086ee100809d.pdf>

hecho o, en el caso de infracciones permanentes, desde el día en que cesó la permanencia<sup>43</sup>.

A continuación, este mismo artículo, en sus párrafos 4.º y 5.º, fija que este plazo de prescripción se interrumpe (a) con la interposición de la acción de improbidad administrativa, (b) con la publicación de la condena, (c) con la publicación de una decisión o sentencia de un Tribunal de Justicia o Tribunal Regional Federal que confirme una sentencia condenatoria o que modifique una decisión de improcedencia, (d) con la publicación de una decisión o sentencia del Superior Tribunal de Justicia que confirme una sentencia condenatoria o que modifique una sentencia de improcedencia o (e) con la publicación de una decisión o sentencia del Supremo Tribunal Federal que confirme una sentencia condenatoria o que modifique una sentencia de improcedencia, siendo que a partir de cada uno de estos eventos habilitados para interrumpir la prescripción su plazo vuelve a transcurrir, pero por la mitad, o sea, 4 años. Esto significa, por lo tanto, que una vez interpuesta la acción, el juez tendrá cuatro años para instruir y juzgarla, so pena de tener que extinguirla y archivarla por la llamada prescripción intercurrente<sup>44</sup>.

Es sabido que la prescripción es una de las instituciones más importantes y beneficiosas para la sociedad y que tiene una enorme relevancia práctica, al aludir a las relaciones entre el tiempo y el Derecho. Con ella se pretende dar seguridad al sistema y garantizar la paz jurídica, ya que pone un límite a la litigiosidad e impide el ejercicio de pretensiones antiguas (Cano Campos, 2019, pp. 175-216), sean ellas de naturaleza civil o de naturaleza sancionatoria. No dudamos ni se cuestiona que la fijación de marcos temporales para el cómputo de la prescripción sea una materia sujeta a la apreciación política y técnica de las cámaras legislativas como formadoras y conformadoras del orden jurídico. Sin embargo, en este concreto caso pareciera que en la toma de postura el legislador brasileño no tomó en cuenta de manera plena las dificultades y características del sistema judicial brasileño, que como tantos otros se caracteriza muy significadamente por la lentitud de sus actuaciones, problema endémico que ni de lejos ha sido resuelto con las reformas de 2021.

Nos pronunciamos con esta crudeza por cuanto según las reglas fijadas por el legislador de 2021, después de interpuesta la acción el juez tendrá cuatro años para tramitarla y juzgarla, bajo la amenaza de que más allá de ese periodo temporal la acción queda extinguida y archivada a consecuencia de su prescripción. Sólo la publicación de decisión de condena, como hemos señalado, interrumpe nuevamente la prescripción, a partir de la cual, también en cuatro años, deberán ser juzgados eventuales recursos por los tribunales de apelación, y así sucesivamente por los órganos jurisdiccionales superiores. Si la sentencia del juez de primer grado declara la improcedencia de la acción, no habrá lugar a la interrupción de la prescripción, lo que significa que para que no se dé finalmente la prescripción el eventual recurso

<sup>43</sup> Art. 23: «La acción para la aplicación de las sanciones previstas en esta Ley prescribe en 8 (ocho) años, contados a partir de que hayan ocurrido los hechos o, en el caso de infracciones permanentes, a partir del día en que cesó la permanencia».

<sup>44</sup> Art. 23: «§ 4.º. El plazo de prescripción establecido en este artículo se interrumpe:

- I. por la interposición de la acción de improbidad administrativa;
- II. por la publicación de la sentencia condenatoria;
- III. por la publicación de la decisión o la sentencia del Tribunal de Justicia o del Tribunal Regional Federal confirmando la condena o reformando la sentencia de despido;
- IV. por la publicación de la decisión o la sentencia del Superior Tribunal de Justicia confirmando la condena o reformando la sentencia de despido;
- V. por la publicación de la decisión o la sentencia del Supremo Tribunal Federal confirmando la condena o reformando la sentencia de despido.

§ 5.º. Interrumpida la prescripción, el plazo comenzará a correr nuevamente a partir del día de la interrupción, por la mitad del tiempo previsto en el *caput* este artículo».

interpuesto a un tribunal de apelación deberá ser juzgado en el plazo máximo de 4 años del enjuiciamiento de la acción.

Y es en este punto que la opción político-legislativa no parece para nada acertada y, por los argumentos y justificaciones dadas, presenta una gran potencialidad para generar más impunidad y enflaquecimiento del sistema anticorrupción brasileño, con la consecuente disminución del ámbito de protección del patrimonio público.

En efecto, si traemos de nuevo los datos del estudio del Consejo Nacional de Justicia de Brasil citado y la media de 4,24 años del tiempo transcurrido entre la fecha de interposición de una acción por la práctica de improbidad administrativa y el juzgamiento por el juez de primer grado, se observa que es un tiempo promedio superior al plazo de prescripción intercurrente o intercalada ahora adoptada por el legislador, lo que es indicativo de que, si no se llevan a cabo y de manera urgente otros cambios significativos –materiales y normativos– que otorguen muchas más celeridad a las actuaciones de los juzgados y tribunales brasileños, buena parte –o quien sabe si la mayoría– de las acciones de improbidad, por decirlo gráficamente, ya nacerán muertas al quedar de la más que probable extinción por prescripción.

Esto ciertamente disminuirá los ya diminutos indicadores de recuperación de activos en esta materia, lo que, en resumen, contribuye a la impunidad, a la inseguridad jurídica y a la desafección institucional. De este escenario descrito sólo estarán a salvo de la prescripción las pretensiones de resarcimiento de daños al erario, las cuales, como apuntando, son imprescriptibles.

Y todos estos puntos débiles que pueden generar la disminución de la efectividad de la acción judicial también pueden proyectar efectos negativos con relación al novedoso acuerdo de no persecución civil (ANPC).

## 5.2. El acuerdo de no persecución civil (ANPC)

La reforma promovida por la Ley 14.230, de 2021, llevó a cabo una regulación amplia y clara de este nuevo instrumento jurídico preordenado para resolver de casos de corrupción. Lo importante a destacar es que, aunque posea características de un negocio jurídico bilateral, puesto que deriva de un concierto de voluntades entre el legitimado activo para la defensa del patrimonio público y de la probidad administrativa y el responsable por la práctica de un acto ilícito (Oliveira, 2022, pp. 689-732; Mourão, Mattaraia y da Silveira, 2021, pp. 320-336.), no se puede olvidar que el mismo se presenta como una herramienta alternativa a la acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa para la solución de conflictos relativos a la aplicación de la Ley de Improbidad Administrativa.

Es decir, la acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa activa la vía *contenciosa* y *judicial* para que sea aplicado el derecho sancionador reglamentado por la Ley de Improbidad Administrativa, y ahora el ANPC es la novedosa herramienta *consensual*, y también *judicial*, para, de igual manera, aplicar el derecho sancionador establecido en la misma Norma.

El ANPC, por lo tanto, pese a sus características y sesgos de bilateralidad y consensualidad, en esencia sirve para que se aplique la normativa sancionadora y está sometido a las mismas reglas procesales de competencia de la acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa, ya que requiere homologación

judicial –por el tribunal competente, por supuesto–, sea realizado antes de que se inicie la acción judicial o también durante el trámite de esta acción.

En concreto, hay que destacar, de conformidad con las disposiciones de la Ley el acuerdo puede ser firmado en el desarrollo de la investigación para averiguar el hecho ilícito, en la tramitación de la acción de improbidad o en el momento de la ejecución de la sentencia condenatoria firme. Y, como derivación de esta naturaleza, el ANPC genera consecuencias directas sobre la medida represiva en el ámbito del derecho sancionador, afectando y resolviendo, de este modo, a la pretensión punitiva del Estado, lo que acaba atrayendo al instituto a la órbita del derecho material (Osório, 2020), aunque su existencia y, principalmente, validez, exija que se observen las reglas procesales. Todo ello tiene como resultado que los términos y condiciones negociadas, después de la homologación judicial y el dictado de la sentencia firme, estarán protegidos y disfrutarán de todas las garantías otorgadas constitucionalmente a la cosa juzgada.

En este punto la cuestión que subyace, en un escenario en el que se ha evidenciado la poca eficacia de la Ley de Improbidad Administrativa y su acción judicial, es si el ANPC tendrá condiciones de cambiarlo y así contribuir de manera general a la mejora del sistema de enfrentamiento a la corrupción de Brasil. En otras palabras, se han generado expectativas acerca de si el ANPC tiene condiciones para convertirse en una herramienta más eficaz que la acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa.

Hasta hoy, inclusive por el poco tiempo transcurrido desde la adopción de esta institución, no se tienen datos ciertos y relevantes atinentes a su eficacia. Y elucubrar sobre la concreción de la potencialidad de los acuerdos es un ejercicio inane que, además, en un primer momento puede estar sesgado a consecuencia de impresiones positivas o negativas de orden personal, sin bases objetivas y contrastables. No obstante, los acuerdos y la propia Ley de Improbidad Administrativa, sin embargo, parecen tener particularidades que permiten hacer inferencias, y ello como consecuencia de las reformas efectuadas a la acción judicial por la práctica de actos de improbidad administrativa, las cuales seguramente engendrarán efectos a esta herramienta consensual, particularmente con relación a los incentivos y ventajas en la búsqueda de la solución consensual.

Es sabido que el fomento de mecanismos de consenso para contribuir a la solución de los conflictos, se den en el ámbito del derecho sancionador o en otros ámbitos o relaciones, tiene ínsitas ventajas para partes. Se habla, en este sentido, que la realización de un acuerdo otorga seguridad a los presuntos responsables de los hechos a enjuiciar, que mostrándose favorables a la concreción del acuerdo podrán obtener una sanción mitigada, lo que les permite de manera anticipada ganar certidumbre sobre el resultado del proceso. Además, la negociación de la resolución consensuada del caso permite a las partes establecer una solución a partir del acuerdo, lo que hace con que todos los actores resuelvan los conflictos de manera más célere, al no tener que hacer uso de los trámites procesales ordinarios, lo que inclusive en última instancia determina un ahorro de costes (Machado de Souza, 2020)<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Analizando la situación de los inocentes –o presuntos inocentes– que se conforman con acuerdos de reconocimiento de su responsabilidad, se habla, por ejemplo, que ellos así lo hacen para evitar el riesgo de una condena grave, para evitar los costes del proceso y para minimizar los efectos materiales y procesales de terceras personas. Véase, en este sentido, Lascuraín Sánchez y Gascón Inchausti (2018).

Y es a partir de estas aseveraciones, en comparación con los requisitos y límites del ANPC, que se puede intentar apuntar las ventajas e incentivos –o desincentivos– para la negociación y firma de estos acuerdos. Y tal y cual pasa con casi la totalidad de los mecanismos consensuales, la principal ventaja que parece surgir del ANPC es otorgar seguridad jurídica a las partes, especialmente para el presunto responsable, por cuanto el acuerdo alcanzado se verá sometido a un control judicial (a través de la homologación judicial) y solamente en caso de que el mismo se resuelva de manera positiva se incorporará a la sentencia judicial firme.

Con la firma de un ANPC, pues, es posible que la parte pasiva y su defensor incidan directamente en la determinación de la cantidad y la calidad de las sanciones y de las demás consecuencias que deberá tener que hacer frente, incluso y especialmente las cantidades económicas que deberá pagar, ya que la Ley impone, como condición obligatoria para la celebración del acuerdo (Neves y Oliveira, 2022, pp. 99-100.), la restitución integral del daño sufrido y la reversión a la persona jurídica perjudicada, como víctima directa del acto de improbidad administrativa, del beneficio indebido obtenido por el autor del ilícito, escenario en el que se ahuyentan todas las incertezas inherentes a la tramitación de una acción judicial por la práctica de un acto de improbidad administrativa y a los posibles importes a pagar que puedan ser fijados.

De la disposición normativa que reglamenta el ANPC y de la propia redacción actual de la Ley de Improbidad Administrativa, sin embargo, parecen derivar dos cuestiones que pueden desincentivar que se persiga una solución de consenso.

La primera de ellas puede parecer paradójica cuando se la compara con lo ya señalado, referido a las sanciones y consecuencias que pueden ser ofrecidas a los responsables de los hechos. Y es que la Ley fija como condición mínima para la celebración de un acuerdo la restitución integral del daño producido y la reversión a la persona jurídica perjudicada del beneficio indebido obtenido por el autor de ilícito; como apuntamos anteriormente, son cuestiones regladas que proporcionan un elemento de seguridad a una parte de las negociaciones. Con relación a las demás sanciones, sin embargo, lo que hay son disposiciones normativas más abiertas que permiten su fijación y negociación teniendo en cuenta, por ejemplo, la gravedad del ilícito y la colaboración y comportamiento del responsable de los hechos.

Es por ello que en esta parte de generación de un acuerdo las partes disfrutan de un mayor margen para la negociación, lo que puede tener un aspecto positivo por permitir que cada caso concreto sea valorado en su individualidad y con apreciación de las particularidades concurrentes. En sentido opuesto, esta redacción más abierta da cobertura para que cada órgano o agente público con atribución para actuar de conformidad con la Ley de Improbidad Administrativa pueda crear sus propios criterios para la valoración de los casos, lo que puede generar tratamientos distintos y no estandarizados que pueden desincentivar la búsqueda de soluciones consensuales, al no disponer los responsables de los hechos de un escenario jurídico que le aporte previsibilidad y certidumbre sobre las consecuencias jurídicas –y económicas– que le serán exigidas para la firma del acuerdo.

De igual manera, entendemos que hay un segundo aspecto relevante en orden a tamizar importantemente los incentivos iniciales que presenta el ANPC. Es que como hemos ya referenciado en este estudio, el legislador reformador de 2021, desafortunadamente, no siguió una buena trayectoria al promover las reformas relacionadas con la acción judicial por la práctica de acto de improbidad, especialmente por el tratamiento otorgado al régimen de prescripción. En este punto aparece el cuestionamiento de por qué buscar una solución consensual a través del ANPC si ahora es más difícil que se produzca una condena por sentencia firme como

consecuencia del ejercicio de una acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa; esto es, ¿los incentivos para negociar y firmar un ANPC son de tal magnitud que les puede compensar no asumir el riesgo de hacer uso de la vía judicial contenciosa que en muchos de los casos está abocada a su fracaso procesal?

Sólo con el tiempo y la experiencia práctica se podrán presentar respuestas basadas en datos estadísticos ciertos. No se puede olvidar, sin embargo, que la existencia de una amenaza de sanción más grave, como apuntan algunos estudios, parece ejercer una importante influencia en la decisión de buscar una solución consensuada (Dervan y Edkins, 2013; Lascurain Sánchez y Gascón Inchausti, 2018; Machado de Souza y Rodríguez-García, 2022, pp. 165 y ss.; Egan, 2024, pp. 78 y ss.; Fridriczewski, 2024, pp. 240 y ss.)<sup>46</sup>, así como la propia existencia de la amenaza de una sanción efectiva parece tener potencialidad para influenciar en la decisión sobre la comisión o no de un ilícito de naturaleza corrupta (Rodríguez López, 2004; 2008), como es el caso de los actos de improbidad administrativa.

Desafortunadamente, el legislador reformador de 2021, de manera negativa, cambió profundamente la acción judicial por la práctica de un acto de improbidad administrativa, transformándola en una acción con una muy grande probabilidad de llevarla a situaciones de impunidad por el surgimiento de la prescripción intercalada ya referida. La misma, entendemos, especialmente en grandes casos de corrupción, no se presentará ante los responsables de los hechos como una seria amenaza para recibir sanciones graves, lo que indirectamente los llevará a rehusar a hacer un uso activo de un ANPC. Si así fuera, la teórica bonanza de los cambios legislativos de 2021 decaerá en la práctica con unos resultados negativos que harán que los compromisos internacionales firmados por Brasil, los cuales requieren la adopción de medidas para el fortalecimiento de medidas para el combate a la corrupción, se vean más ampliamente insatisfechos.

## 6. Conclusión

La posibilidad de exigir responsabilidades a los agentes públicos por la práctica de actos de improbidad administrativa es una especificidad del sistema jurídico-constitucional brasileño que fue introducida a partir de la Constitución de 1988. Un acto de improbidad administrativa es, en esencia, una particularidad de la categoría general «corrupción pública», que pueden provocar un enriquecimiento indebido, un daño al erario e, inclusive, una violación de los principios de la administración pública. Y estos actos pueden ser sancionados, en la vía contenciosa, a través de la llamada acción judicial por la práctica del acto de improbidad administrativa. Se trata de una acción judicial de naturaleza civil que puede ser activada por el Ministerio Público o por una persona jurídica de Derecho público en contra la cual practicado el hecho ilícito.

Aunque esta acción judicial tenía condiciones de presentarse como una medida más eficaz que el proceso penal para combatir la corrupción y posibilitar la recuperación de activos, la práctica ha permitido constatar cómo la misma fue contaminada por la lentitud que es inherente al sistema procesal penal, lo que lastraba significativamente la eficacia en la recuperación de activos.

---

<sup>46</sup> Todavía en este sentido, pero tratando específicamente de acuerdos de lenidad, razonamiento que, en parte, es aplicable al caso de la ANPC, se argumenta que un programa de acuerdos de lenidad sólo será efectivo si, además de la amenaza de sanciones severas para aquellos que no denuncian el esquema, al miembro del arreglo ilícito le preocupa que la conducta sea detectada por las autoridades a través de investigaciones independientes. Véase, en este sentido, Martínez (2018).



Las reformas llevadas a cabo en 2021 en la Ley de Improbidad Administrativa, consideramos que van impactar de forma negativa en la eficacia de la acción judicial por la práctica de acto de improbidad administrativa, al haber transformado la acción en una herramienta jurídica con reducidas posibilidades de éxito, principalmente a consecuencia de la introducción del instituto de la llamada prescripción intercalada o intercurrente.

Y estas nuevas reglas de prescripción muy probablemente proyectarán efectos negativos y directos sobre el ANPC. Este acuerdo innova y completa el rol de herramientas consensuales para sancionar, en Brasil, los hechos de naturaleza corrupta. Desafortunadamente, fue normativizado en una Ley de Improbidad Administrativa reformada que ofrece pocas amenazas de sanciones eficaces, lo que puede afectar de forma importante en la toma de decisión de buscar una solución consensuada, frustrando o disminuyendo su atractivo.

## Bibliografía

- Cabral, R. L. F. (2017). O elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa. *Revista Justiça e Sistema Criminal*, 9 (16), 247-268.
- Cano Campos, T. (2019). El comienzo del plazo para reclamar los daños causados por la Administración: el tópico de la 'actio nata'. *Revista de Administración Pública*, 210, 175-216.
- Capez, F. (2010). *Limites constitucionais à lei de improbidade*. Saraiva.
- Cavalcante Filho, J. T., Monteiro Neto, J. T., Oliveira, J. M. F. y Pinheiro, V. M. (2021). *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Nº 14.230/2021)*. Alumnus.
- Costa, R. O. y Barbosa, R. K. (2022). *Nova Lei de Improbidade Administrativa: de acordo com a Lei n. 14.230/2021*. Almedina Brasil.
- Dervan, L. E. y Edkins, V. A. (2013). The innocent defendant's dilemma: An innovative empirical study of plea bargaining's innocence problem. *Journal of Criminal Law & Criminology*, 103, 1-48.
- Dos Santos, C. F. B. (2007). *Improbidade administrativa: Reflexões sobre a Lei nº 8.429/92*. Forense.
- Egan, A. (2024). 'Too Big to Fail, Too Big to Jail?'. A Critical Comparative Commentary on the Enforcement of Corporate Economic Crime in the US and the UK. En Meiselles, M., Ryder, N. y Visconti, A. (eds.), *Corporate Criminal Liability and Sanctions: Current Trends and Policy Changes* (78-92). Routledge.
- Ferreira, V. M. P. (2019). O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. *Revista Direito GV*, 15, 19-37.
- Figueiredo, M. (2009). *Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar*. Malheiros.
- Freitas, J. (2002). *Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. Malheiros.
- Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública*. Malheiros.
- Fridriczewski, V. y Rodríguez-García, N. (2023). *En busca de estrategias 360 anticorrupción*. Tirant lo Blanch.
- Fridriczewski, V. y Rodríguez-García, N. (2024). *Repressão à corrupção no Brasil: Dificuldades e desafios na utilização de novas ferramentas*. Tirant lo Blanch.
- Fridriczewski, V. (2017). «Represión de la corrupción y recuperación de activos en Brasil: dilemas y retos». En Berdugo Gómez de la Torre, I., Fabián Caparrós, E. A. y Rodríguez-García, N. (eds.), *Recuperación de activos y decomiso: reflexiones desde los sistemas penales iberoamericanos* (169-203). Tirant lo Blanch.

- Fridriczewski, V. (2017). *Ação de improbidade administrativa e tutela do meio ambiente*. Arraes.
- Fridriczewski, V. (2020). Acuerdos de lenidad en Brasil: Una herramienta eficaz para la recuperación de activos de la corrupción. En Rodríguez-García, N. y Rodríguez López, F. (eds.), *Compliance y justicia colaborativa en la prevención de la corrupción* (87-110). Tirant lo Blanch.
- Fridriczewski, V. (2024). «Responsabilização civil no âmbito da Lei Anticorrupção: entre a sanção e a reparação de danos». En Pontes Vianna, M. y Marques de Carvalho, V. (orgs.), *Lei Anticorrupção. A visão dos agentes públicos na implementação da LAC* (235-254). Editora Singular.
- Garcia, E. y Alves, R. P. (2014). *Improbidade administrativa*. Saraiva.
- Justen Filho, M. (2022). *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. Forense.
- Lascuraín Sánchez, J. A. y Gascón Inchausti, F. (2018). ¿Por qué se conforman los inocentes?. *Indret. Revista para el Análisis del Derecho*, 3, 1-28.
- Lucon, P. H. D. S. (2020). Improbidade administrativa no microsistema anticorrupção e viabilização dos acordos de leniência. En Bechara, F. R., Vilares, F. R., Soares, I. V. P., Zilli, M y Lucon, P. H. D. S. (eds.), *Corrupção: diálogos interdisciplinares*. Almedina Brasil.
- Machado de Souza, R. y Rodríguez-García, N. (2022). *Justicia negociada y personas jurídicas. La modernización de los sistemas penales en clave norteamericana*. Tirant lo Blanch.
- Machado de Souza, R. (2020). *La colaboración de personas jurídicas en casos de corrupción: el sistema brasileño de la Ley 12.846/2013* [tesis doctoral]. Universidad de Salamanca.
- Martinez, A. P. (2018). Parâmetros de negociação de acordo de leniência com o MPF à luz da experiência do CADE. En Moura, M. T. A. y Bottini, P. C. (eds.), *Colaboração premiada* (31-52). Revista dos Tribunais.
- Mourão, M. D. R., Mattaraia, F. D. P. L. I. y da Silveira, S. S. (2021). A aplicabilidade do acordo de não persecução cível em matéria de improbidade administrativa. *Revista Reflexão e Crítica do Direito*, 9 (1), 320-336.
- Mudrovitsch, R. B. y Nóbrega, G. P. (2022). *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. Lumen Juris.
- Mussi, L. (2020). «A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa». *Revista Inclusiones*, 59-74.
- Neves, D. A. A. y Oliveira, R. C. R. (2020). *Improbidade administrativa: direito material e processual*. Forense.
- Neves, D. A. A. y Oliveira, R. C. R. (2022). *Comentários à reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. Forense.
- Oliveira, B. (2022). Acordo de não persecução cível no Ministério Público. En VV.AA., *Justiça consensual* (689-732). JusPodivm.
- Oliveira, J. C. de y Pires, A. F. (2014). A Lei de Improbidade Administrativa: sua aplicação e apontamentos para uma melhor eficácia. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, 19 (2), 427-452.
- Oliveira, J. R. P. (2009). *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. Editora Forum.
- Osório, F. M. (2007). *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. Editora Revista dos Tribunais.
- Osório, F. M. (2020). *Natureza jurídica do instituto da não persecução cível previsto na lei de improbidade administrativa e seus reflexos na lei de improbidade empresarial*. Migalhas. <https://www.migalhas.com.br/depeso/321402/natureza-juridica-do-instituto-da-nao-persecucao-civel-previsto-na-lei-de-improbidade-administrativa-e-seus-reflexos-na-lei-de-improbidade-empresarial>
- Peixoto, G. M. (2017). *Segurança jurídica e a tipificação de condutas para caracterização do ilícito de improbidade administrativa por violação de princípios* [tesis doctoral]. Universidade Federal da Bahia.

- Rodríguez-García, N. (1997). *Justicia penal negociada. Experiencias de Derecho comparado*. Universidad de Salamanca.
- Rodríguez López, F. (2004). ¿Puede el derecho sancionador frenar la corrupción? Reflexiones desde el análisis económico del derecho. En Rodríguez-García, N. y Fabián Caparrós, E. A. (eds.), *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (15-26). Ratio Legis.
- Rodríguez López, F. (2008). El conflicto entre proporcionalidad y eficacia en las sanciones por corrupción. En Rodríguez-García, N. y Fabián Caparrós, E. A. (eds.), *Corrupción y delincuencia económica* (19-34). Universidad Santo Tomás.
- Rose-Ackerman, S. y Palifka, B. J. (2009). *Corrupción y gobierno: causas, consecuencias y reforma*. Marcial Pons.
- Sarti, A. J. F., Sarti, L. y Simon, C. (2013). Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, 8, 156-173.
- Zavascki, T. A. (2017). *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. Revista dos Tribunais.