
LEI N° 14.230/21: ALTERAÇÕES QUE REGULAMENTAM A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS

Ivo Marcos de Oliveira Tauil*
Mário Augusto Bastiany Marchiafavel**
Flavia Fernandes Alfaro Curti***

RESUMO

O presente estudo analisa a improbidade administrativa, suas transformações e controvérsias promovidas pela Lei 14.230/21. Inicialmente, será explorada a evolução histórica desse conceito e a sua definição atual. Em seguida, a análise será concentrada nas modificações trazidas pela Lei 14.230/21, demonstrando e conceituando os Princípios do Direito Administrativo Sancionador na Lei 8.429/92, além de expor as novas regras relacionadas aos sujeitos da improbidade, incluindo agentes públicos, políticos, particulares e terceiros. Após, serão demonstradas as mudanças nas categorias de atos de improbidade, como o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e a violação dos princípios da Administração Pública. Por fim, as questões controversas serão abordadas, como a individualização do dano causado, a ausência de solidariedade e a questão da retroatividade da Lei 14.230/21, incluindo o julgamento do Tema 1.199. Este trabalho busca uma compreensão aprofundada das implicações dessas mudanças na jurisprudência e na prática relacionada à improbidade administrativa.

93

Palavras-chave: improbidade administrativa; lei nº 14.320/2021; controvérsias da improbidade administrativa; tema 1199/STF.

ABSTRACT

The present study examines administrative improbity, its transformations, and controversies brought about by Law 14.230/21. Initially, the historical evolution of this concept and its current definition will be explored. Next, the analysis will focus on the modifications introduced by Law 14.230/21, demonstrating and defining Principles of Administrative Sanction within Law 8.429/92, as well as presenting the new rules related to subjects of misconduct, including public officials, politicians, private individuals, and third parties. Following that, changes in the categories of misconduct acts, such as unjust enrichment, damage to public funds, and violations of the principles of Public Administration, will be highlighted. Finally, controversial issues will be addressed, such as the individualization of the financial damage caused, the absence of solidarity, and the issue of the retroactivity of Law 14.230/21, including the judgment of Theme 1.199. This work seeks an in-depth understanding of the implications of these changes in jurisprudence and practice related to administrative misconduct.

Keywords: administrative improbity; law no. 14.320/2021; controversies of administrative improbity; theme 1199/STF.

* Docente no Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL) e procurador municipal, Mestre em direito pela ITE

** Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL)

*** Docente no Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL), Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina



1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar mudanças substanciais introduzidas pela Lei 14.230/2021 na Lei 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Além disso, expor controvérsias que surgiram diante do cenário atual dos casos de improbidade e outras que poderão ser objetos de discussões no futuro.

Esta reforma, embora tecnicamente uma revisão, resultou em um novo conjunto de dispositivos que afetaram diversos aspectos da LIA. Estas mudanças abrangem áreas como a natureza da ação, a definição de atos de improbidade, o elemento subjetivo, a legitimidade para a propositura de ações, bem como a prescrição. As implicações da reforma são variadas e significativas.

A LIA, estabelecida em 1992, faz parte do Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção, centrando-se na promoção da probidade, um princípio relacionado à honradez, honestidade e integridade no exercício das funções públicas. A violação da probidade é considerada uma forma qualificada de imoralidade, baseada na má-fé como elemento subjetivo.

Ao longo dos anos, a ação de improbidade foi frequentemente usada como um meio de combater a corrupção, mas também foi objeto de abuso, às vezes com motivações políticas e para alcançar objetivos diversos dos originalmente pretendidos. Isso resultou em debates e controvérsias sobre a interpretação de conceitos e tipos de improbidade, bem como sobre o elemento subjetivo e as sanções aplicáveis. A reforma da Lei 8.429/92 em 2021 continua a gerar controvérsias, com algumas vozes alegando que ela enfraquece o combate à corrupção ao limitar a responsabilização e agravar a prescrição.

Este estudo se propõe a elucidar as principais alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021 na LIA, elogiando aquelas que fortalecem o poder punitivo do Estado e criticando as que prejudicam o combate à improbidade. Também será observada uma das controvérsias geradas pelas mudanças e outra que poderá se insurgir com o tempo, havendo destaque especial ao julgamento do Tema 1199, pelo Supremo Tribunal Federal, onde foi discutida a possibilidade de retroatividade da Lei.

Busca-se uma análise histórica e conceitual da LIA, seguida de uma exposição demonstrativa e explicativa das mudanças atuais, como a inserção dos Princípios do Direito Administrativo Sancionador, os agentes passíveis de cometerem atos ímprobos e as mudanças nos tipos de improbidade.



Este trabalho visa proporcionar uma análise pontual do novo instituto da improbidade administrativa em dispositivos e temas que merecem destaque, com base em fundamentos doutrinários e jurisprudenciais atualizados.

2 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ao se buscar compreender tal ciência, nasce a exigência de apresentar suas raízes, história, demonstrar de onde veio e para onde vai, como também analisar os principais acontecimentos entendendo o pensamento que prevalecia em cada momento.

No Brasil, a importância e preocupação com a probidade na Administração Pública, faz-se presente até mesmo no Poder Constituinte Originário, tanto atual quanto de outrora. Desde a Constituição Imperial de 1824¹, que introduziu a responsabilização do Chefe de Estado por atos contrários à probidade administrativa, até a promulgação da Constituição de 1988, que estabeleceu sanções para agentes ímprobos, houve uma progressão significativa.

Após diversas legislações e emendas constitucionais, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) representou um marco importante no combate à corrupção. Segundo Ximenes, ela estabeleceu três categorias de improbidade administrativa violação aos princípios da administração, dano ao erário e enriquecimento ilícito, bem como especificou hipóteses casuísticas, *numerus apertus*, para cada espécie de improbidade e estabeleceu sanções aos tipos de improbidade².

A Lei de Improbidade Administrativa, trouxe diversas inovações e para Mazza³, trata-se de um “divisor de águas” no combate a corrupção. Sendo uma Lei Federal de caráter Nacional que normatiza a responsabilidade do agente público que comete ato de desonestidade no exercício da função pública.

Recentemente, em 2021, a Lei 14.230/2021 trouxe alterações substanciais à Lei 8.429/92, incluindo a possibilidade de retroatividade das normas. Isso foi discutido no Recurso Extraordinário 843.989, que teve repercussão geral no Supremo Tribunal Federal (STF) e foi

¹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República [1946]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm#art218. Acesso em: 11 abr. 2023.

² XIMENES, Eduardo Araujo Rocha. **Evolução Histórica da Responsabilização dos Agentes Públicos por Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro**. 2016. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45832/evolucao-historica-da-responsabilizacao-dos-agentes-publicos-por-improbidade-administrativa-no-direito-brasileiro>. Acesso em: 17 abr. 2023

³ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 780.



tema de julgamento. Essa evolução legislativa e jurisprudencial no combate à improbidade administrativa é fundamental para compreender a complexidade desse tema no Brasil.

Apresentada a origem do tema, mostra-se imperiosa a necessidade de conceituar a Improbidade Administrativa. Diante da complexidade, deve-se iniciar com uma análise etimológica. O termo "probidade", originário do latim "*probitate*", significa aquilo que é bom, denotando as virtudes como honradez, honestidade e integridade. Em contrapartida, "improbidade" implica imoralidade e desonestidade, identificando aqueles que transgridem a lei e princípios morais. Porém, a etimologia isoladamente não esgota sua definição.

Não há um consenso exato no que se refere ao entendimento do que se trata a improbidade administrativa, pela transcrição da Lei, visto que a ela se limita a classifica-lo e exemplificá-lo, sendo que pode resultar em enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10º) ou ainda, violar os princípios da administração pública (art. 11). No entanto, outros autores enfatizam a distinção entre ambas.

Diante dessas definições, José Afonso da Silva apresentou o conceito mais utilizado acerca do que significa improbidade administrativa, sendo o desrespeito ao dever para com ela, afirmando tratar-se de “uma imoralidade administrativa qualificada [...] pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”⁴.

Apesar das dificuldades de conceituação da improbidade administrativa, é cediço que o termo corresponde, à proteção da moralidade administrativa e o combate a prática da corrupção, de favorecimento indevido e enriquecimento ilícito. Impondo aos servidores públicos um dever subjetivo de não aproveitar das facilidades ou poderes decorrentes destas, afim de auferirem proveitos pessoais ou a terceiros.

A Lei 14.230/21 trouxe alterações que simplificaram o conceito de Improbidade Administrativa, tornando-o um ato doloso tipificado nos artigos 9º, 10 e 11. Nesse contexto, a corrupção é intrínseca à improbidade, sendo esta última um conceito mais amplo do que a mera violação da moralidade. Em resumo, nem todo ato de improbidade viola a moralidade, mas toda violação da moralidade constitui um ato ímprobo.

⁴ SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 680.



3 AS ALTERAÇÕES REALIZADAS PELA LEI 14.230/21

3.1 A INSERÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA LEI 8.429/92

Ao iniciar as alterações que a Lei 14.230/21 implementou, é de extrema importância analisar uma das inserções mais impactantes e ao mesmo tempo controversa, sendo a aplicação dos Princípios do Direito Administrativo Sancionador, encontrando previsão no art. 1º, §4º:

Inicialmente, cabe destacar brevemente o conceito do Direito Administrativo Sancionador ou DAS, sendo as ferramentas utilizadas pelo poder público para aplicar penalidades por infrações de natureza administrativa, a exemplo da demissão de um servidor público no bojo de um PAD.

Afim de elucidar melhor sobre DAS, tem-se o entendimento de Benedito Gonçalves e Renato Cesa Guedes Grilo “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”⁵.

Dessa forma, a prerrogativa de punir é do Estado, contudo, é a Administração que pune o particular. Insta consignar que tal inserção à Lei de Improbidade gerou diversas discussões quanto a possível insegurança jurídica, segundo Luana Pedrosa de Figueredo da Cruz: “[...] não existia um sistema de princípios que garantisse a justa aplicação desta norma, especialmente na análise da tipicidade formal e material, dentro das condutas que eram descritas, ocasionando interpretações equivocadas”⁶.

Ainda, acerca das controvérsias do tema, parte da doutrina não concorda com a inserção dos princípios do DAS na Lei de Improbidade, vista sua dificuldade de aplicação e talvez possível ausência de princípios concretos. Todavia, uma das grandes discussões que permeiam a implantação do Direito Administrativo Sancionador é sobre a retroatividade das normas, tema que será abordado posteriormente nesta dissertação, acerca de seus efeitos no atual regramento.

⁵ GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, nº 2, maio/ago. 2021, p. 468. Disponível em. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 3 jun. 2023.

⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueredo; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. **Comentário à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2022. p. 49



Desta maneira, o novo regramento trouxe uma análise mais garantista acerca do tema e atualmente passa por análise do Poder Judiciário e pela doutrina, visto que o texto anterior trazia certas restrições de direitos aos agentes dos atos de improbidade.

Necessária a menção de que o DAS possui extrema ligação com o Direito Penal, tendo em vista sua previsão constitucional no art. 5º, da Carta Magna de 1988⁷. Nas palavras de Marçal Justen Filho “há uma proximidade intensa quanto à natureza, as peculiaridades e ao regime do Direito Penal e do sancionamento à improbidade”⁸.

Todavia, deve-se ter em mente que o Direito Administrativo Sancionador, não pode ser confundido com o Direito Penal, neste sentido tem-se o entendimento de Fábio Medina Osório:

O sistema brasileiro adotou a teoria dos precedentes. Direito Penal e Administrativo confluem para dar nascimento ao Direito Administrativo Sancionador. Há Princípios constitucionais comuns ao Direito Público comum. Ao Direito Administrativo Sancionador se aplicam os princípios do direito penal e processual penal, com matizes, por simetria⁹.

Nesse caso, o *ius puniendi* se apresenta como uma raiz comum para ambas as disciplinas, porém cada uma delas se ocupa de uma faceta desse poder, levando em consideração suas singularidades. Isso reforça a autonomia entre elas, evitando confusões.

Em que pese, certa discordância doutrinária e ainda, não totalmente consolidada pelos Tribunais Superiores, o Direito Administrativo Sancionador, pode abranger o princípio da retroatividade mais benéfica, previsto no art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal de 1988.

A doutrina por Luana Pedrosa de Figueredo Cruz, em seu texto, reconhece a possibilidade de aplicação de tal benesse, tendo em vista decisões do Superior Tribunal de Justiça que consolidaram que a retroatividade penal se estenderia aos procedimentos administrativos sancionadores¹⁰. Portanto, fica explícito a similitude e proximidade do Direito Penal com o Direito Administrativo Sancionador, contudo, é sábio ter em mente as diferenças entre a áreas.

⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 jun. 2023

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comentada e Comparada**, Op. Cit, p. 20.

⁹ OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2019. p.83.

¹⁰ GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentário à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. Op. Cit., p. 52.



Conforme mencionado alhures, o DAS vem como uma inovação mais garantista e diante do exposto, foi inserido na novel legislação (Lei 14.230/21) com o fim de preservar os direitos dos agentes dos atos ímprobos e assim, garantir diversos direitos que antes não eram acatados durante o processo administrativo por ato de improbidade.

3.2 MODIFICAÇÕES QUANTO AOS SUJEITOS DA IMPROBIDADE

A Lei 14.230/21 introduziu mudanças relevantes em relação aos agentes públicos e políticos, definindo-os no art. 2º. como qualquer pessoa que exerça um mandato, cargo, emprego ou função em órgãos públicos, mesmo que temporariamente ou sem remuneração, pode ser responsabilizada por atos ímprobos.

Houve três correntes doutrinárias em relação ao tema: a primeira¹¹ excluía os agentes políticos da Lei de Improbidade Administrativa, argumentando que a Constituição prevê tratamento diverso aos crimes de responsabilidade. Mas apesar disso, tal entendimento foi superado e visto como um caso isolado, desde que houve o julgamento do ARE 806.293¹², onde o STF entendeu ser possível a aplicação da LIA em face de um Deputado Estadual, bem como a decisão monocrática do emérito Min. Celso de Mello, onde julgou pela aplicação da LIA a um ex-governador, que praticou ato ímprobo durante seu mandato¹³.

A segunda corrente¹⁴ defendia a aplicação conjunta da Lei 8.429/92 e das normas que tratam de crimes de responsabilidade, evitando o *bis in idem* das sanções¹⁵. A terceira corrente

99

¹¹ Adeptos da primeira corrente: MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 814; COPOLA, Gina. A improbidade administrativa no direito brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 41.

¹² Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (ARE) 806.293/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Segunda Turma. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico (DJe) em 13 de junho de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6157883>. Acesso em 21 jun. 2023.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Acórdão no Agravo de Instrumento nº 3.585 MC/RS. Relator: aMinistro Celso de Mello. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico (DJe) em 5 de junho de 2014. Informativo STF nº 761. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7044390>. Acesso em 21 jun. 2023.

¹⁴ Nesse sentido: DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade administrativa. São Paulo: Dialética, 2007. p. 39; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Proibidade administrativa. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 312; SOBRANE, Sérgio Turra. Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Atlas, 2010. p. 52; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Proibidade administrativa. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 32.

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 2.790/SC. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgado pela Corte Especial. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico (DJe) em 4 de março de 2010. Informativo STJ nº 418. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800768899&dt_publicacao=04/03/2010. Acesso em 22 jun. 2023.



permitia a aplicação simultânea das sanções da LIA e das leis de crimes de responsabilidade, exceto as de natureza política, como a perda de cargo e a suspensão de direitos políticos. A inclusão explícita dos agentes políticos na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230/21 esclareceu o tratamento da conduta ímproba em relação a esses agentes, trazendo estabilidade ao entendimento.

Outra importante inovação adicionada ao art. 2º, foi a inserção de um parágrafo único, que busca responsabilizar o particular, seja pessoa física ou jurídica, que celebre contratos, termos de cooperação, parceria ou outros equivalentes com a Administração Pública.

Nesta perspectiva, Fernando Capez:

A Lei de Improbidade Administrativa tem como critério norteador de sua proteção a existência de recursos públicos na formação do capital ou no custeio da empresa, e não a natureza da atividade desenvolvida. Em outras palavras, a lei terá incidência onde houver dinheiro público envolvido, independentemente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada¹⁶.

Por conseguinte, a dicção do art. 3º, da LIA, foi alterada pela Lei 14.230/21, além de ter seu caput modificado, teve a inclusão de dois novos parágrafos, com o dispositivo deixando claro que a responsabilização de terceiro só poderá ocorrer mediante a comprovação do elemento subjetivo em sua conduta, tendo nesse mesmo sentido o entendimento de Luana Pedrosa de Figueredo “A substancial mudança trazida pela nova lei foi, justamente, afastar o possível elemento subjetivo (culpa) do particular [...]”¹⁷.

Além disso, o parágrafo 1º do art. 3º da LIA estabelece que os sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoas jurídicas de direito privado não respondem automaticamente por atos de improbidade imputados à pessoa jurídica. Eles só serão responsabilizados se houver comprovação de participação e benefícios diretos, e sua responsabilidade será limitada à sua participação.

Outra inserção importante é o parágrafo segundo que disporá sobre a proibição do *bis in idem*, onde a LIA não se aplicará à pessoa jurídica se o ato de improbidade administrativa

¹⁶ CAPEZ, Fernando. **Improbidade Administrativa** – limites constitucionais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 295.

¹⁷ GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentário à Nova Lei de Improbidade Administrativa** Op. Cit., p. 60.



também for sancionado como ato lesivo à administração pública pela Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013)¹⁸. Conforme observado por Rogério Pacheco Alves e Emerson Garcia:

A opção do legislador foi justificada, provavelmente, pelo fato de que a Lei Anticorrupção é voltada justamente para responsabilização (objetiva, ao contrário da LIA) das pessoas jurídicas. Ademais, as sanções previstas no art. 12 da LIA – e que seriam compatíveis com a punição das pessoas jurídicas – encontram-se previstas, em grande medida, na Lei Anticorrupção (exs.: perda dos bens, multa, proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios) que prevê, ainda, outras sanções específicas (exs.: publicação extraordinária da decisão condenatória; suspensão ou interdição parcial de suas atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica)¹⁹.

Do trecho, surge o questionamento: como ocorreria um fato em que há efetiva comprovação da participação de um agente público e de uma pessoa jurídica, sendo que tal prática encontra previsão na Lei Anticorrupção (LAC)? É cediço que a LAC estabelece sanções as pessoas jurídicas. Portanto, a elas aplicam-se apenas as disposições da LAC, de acordo com o que é expressamente previsto na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Por outro prisma, no caso de agentes públicos, é plenamente viável a aplicação da LIA, uma vez que sua restrição se aplica as pessoas jurídicas. Assim, a LIA busca preencher espaços em aberto e até mesmo impedir a violação de garantias e princípios. Ainda, denota-se a grande mudança, nas possibilidades de aplicação da LIA a terceiros, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

101

3.3 AS MODIFICAÇÕES REALIZADAS AOS ATOS DE IMPROBIDADE

Elucidada as modificações realizadas na Lei de Improbidade Administrativa, em relação aos agentes de improbidade. Passa-se agora para uma análise de seus atos. Tais possibilidades estão previstas nos artigos 9º, 10 e 11, da Lei 8.429/92 e sofreram diversas modificações em seus caputs e incisos.

Ademais, para devida análise dos dispositivos, deve-se retornar ao artigo 1º, mais especificamente aos parágrafos 1º, 2º e 3º, os quais foram inseridos com a redação da Lei 14.230/21.

¹⁸ BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 23 jun. 2023.

¹⁹ ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. Op. Cit. p 157-158.



Art. 1º [...]

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (BRASIL, 1992)

Isto significa, que a demonstração do elemento subjetivo na modalidade de dolo específico do agente, tornou-se indispensável para caracterização de qualquer ato de improbidade administrativa, não mais se admitindo responsabilidade objetiva ou conduta culposa, de modo que, se não comprovado, não há que se falar na prática de conduta ímproba, muito menos na aplicação de sanções. Assim, nota-se que o ato de improbidade é dotado de má-fé, conforme demonstrando anteriormente. Contudo, a modalidade culposa era somente prevista no artigo 10²⁰, pode-se entender como culpa “o erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência [...]”²¹.

102

Diante disso, o elemento subjetivo só pode ser imputado aos réus, mediante a comprovação dos requisitos necessários, que seria a negligência ou o erro grosseiro. Ainda, faz-se presente a constatação da exclusão e impossibilidade da imputação ao dolo genérico, segundo Rogério Sanches Cunha “agente tem vontade de realizar a conduta descrita no tipo penal, sem um fim específico”. Já em percepção ao dolo específico, o doutrinador constata que há de ocorrer quando o agente “tem vontade de realizar a conduta, visando um fim específico que é elementar do tipo penal”²².

Com isso, diante de tais entendimentos, verifica-se que os atos de improbidade devem ser imputados com o devido preenchimento do elemento objetivo e ainda assim, sendo afastada a possibilidade do dolo genérico, tendo em vista que a conduta ímproba deve ser devidamente demonstrada e comprovada.

²⁰ Apesar do texto original da Lei de Improbidade prever somente a modalidade culposa, em prática tal possibilidade muitas vezes era estendida aos demais atos ímprobos, em especial ao art. 11, visto que antes trata-se de um rol exemplificativo e não taxativo.

²¹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueredo; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. **Comentário à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. Op. Cit. p 46.

²² CUNHA, Rogério Sanches Cunha. **Manual de Direito Penal**. 9. ed. Salvador: Jusp PODIUM, 2021. p. 280.



Dessa forma, passa-se para à análise sucinta dos respectivos atos de improbidade administrativa, visto que uma exposição mais detalhada deve ser apreciada em um estudo próprio.

Nesta senda, de início o art. 9º, da LIA que prevê a hipótese de Improbidade Administrativa resultante em enriquecimento ilícito. Segundo Alexandre Mazza, são atos onde “o agente público auferir dolosamente uma vantagem indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública”²³.

A Lei de Improbidade ao prever o ato de enriquecimento ilícito, disciplinou por meio de um rol taxativo, inicialmente, doze hipóteses, na tentativa de especificar as condutas que seriam aplicadas à norma.

Acerca das condutas previstas no dispositivo, a doutrina compreende ser “tipificação dos atos de improbidade administrativa é, em regra, aberta e o rol de condutas elencadas para sua configuração é exemplificativo.”²⁴

As alterações realizadas pela Lei 14.230/21, não importaram em grandes mudanças no dispositivo e em seus incisos, apesar da inclusão dos termos “mediante a prática de ato doloso” no caput do artigo 9º, o elemento dolo já era exigido no texto original para que o ato ímprobo ocorresse. Ademais, tal entendimento também era sedimentado na jurisprudência²⁵ e doutrina pátria, restando agora o materializado no texto legislativo.

Passando para o exame do próximo dispositivo, o art. 10, em sua redação original, previa a modalidade culposa como cometimento de ato de improbidade administrativa, sendo a única cláusula a ser imputada de forma conformidade o texto primário. Condizente com o exposto alhures, a modalidade culposa era admitida mediante culpa grave ou erro grosseiro, agora com o novo texto, dirigido pela Lei 14.230/2021, extinguiu tal possibilidade. Sendo alterado e removido o trecho que em se referia a “qualquer ação e omissão dolosa ou culposa”, restando somente a possibilidade do elemento subjetivo.

Contudo, acerca do dolo previsto no dano ao erário, deve-se ter em mente a possibilidade do dolo indireto, existindo os casos em que o agente ímprobo assumiu o risco de produzir o

²³ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p 853

²⁴ NEVES, D. A. A.; Oliveira, R. C. R. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. Op., Cit. p. 83.

²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ Resp. 1.107.840.0-PR, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 06.04.2010 – DJ 13/04/2010), Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 13 jun. 2023.



resultado danoso. Nas palavras de Marçal Justen Filho o “dolo indireto exige a demonstração de que o sujeito previu o resultado danoso e que assumiu o risco de sua consumação.”²⁶

Ainda, o caput do dispositivo, passou a requerer a “efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens”. Assim, não sendo mais permitido ou vislumbrada a possibilidade de condenação do agente por dano ao erário presumido *in re ipsa*²⁷. Todavia, importante esclarecer que nem todos os casos resultavam em dano presumido ao erário, estando parte deles devidamente comprovada.

Mas possivelmente o legislador com o intuito de evitar a continuidade de tais imputações, acrescentou parágrafos a fim suprir a possibilidade. Inserindo o §1º ao artigo 10, do qual se trata a impossibilidade de condenação por ato de dano ao erário em que não houve a efetiva comprovação. Dessa maneira, é cristalina a impossibilidade de aplicação de dano presumido ao referido artigo, diante das alterações realizadas pela Lei 14.230/2021.

Outrossim, é importante destacar a revogação do artigo 10-A, que conforme mencionado no capítulo anterior, tratava de ações ou omissões relacionadas à concessão, aplicação ou manutenção de benefícios financeiros ou tributários em desacordo com as disposições estabelecidas no caput e no § 1º do artigo 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003²⁸. Contudo, essa modalidade de conduta passou a ser abrangida pelo inciso XXII do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

A referida regra da Lei Complementar nº 116/2003, disciplina uma alíquota mínima do ISS (Imposto sobre Serviço de Qualquer natureza) sendo de 2%. Nesse sentido, o ato de improbidade ocorrerá quando figurar uma alíquota inferior a prevista em lei, resultando em uma carga tributária menor que a decorrente da aplicação da cota mínima de 2%. Ainda, “haverá dolo, geralmente, posto que as vedações estão claramente previstas na Lei Complementar nº 116/2003”²⁹.

²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comentada e Comparada**. Op. Cit. p. 93.

²⁷ BRASIL Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. ProAfR no REsp n. 1.912.668/GO, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 1/6/2021, DJe de 8/6/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1228009664/inteiro-teor-1228009666>. Acesso em 20 jun. 2023.

²⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º ago. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

²⁹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentário à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. Op. Cit. p. 143.



Demonstrada parte das mudanças realizadas nos dispositivos anteriores, passa-se ao exame dos atos de improbidade que violam os princípios da Administração Pública, sendo estes conforme o caput do artigo “honestidade, imparcialidade e de legalidade”.

O art. 4º, revogado pela Lei 14.230/2021, afirmava que os agentes públicos deviam sempre seguir e visar os princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Com o entendimento doutrinário indo no mesmo sentido que os princípios a serem seguidos pelos agentes, não se limitavam aos pressupostos da Administração Pública.

Para Carvalho Filho, com a positivação dos Princípios norteadores, entende-se que o Ato de Improbidade que atente contra algum dos Princípios, ensejará também na violação direta ao Princípio da Legalidade, uma vez que o agente público só deve agir em conformidade com a Lei³⁰.

Através da Lei n. 14.230/2021, foram realizadas alterações na redação mencionada, com o objetivo de destacar os constituintes do ato de improbidade administrativa, como a ação ou omissão dolosa que viola os princípios da Administração Pública, dos deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade. Essa conduta deve ser caracterizada por uma das ações elencadas nos incisos do artigo 11.

A principal diferença entre as redações reside na nova exigência de que, para configurar essa modalidade específica de improbidade administrativa, a conduta do agente público deve-se enquadrar em um dos incisos do artigo 11, estabelecendo um rol taxativo³¹. A atual redação trocou a expressão “notadamente” por “caracterizada por uma das seguintes condutas”, se contrastando com a redação original, que apresentava um rol exemplificativo.

Trocando em miúdos, o rol anterior previsto no artigo 11, tratava de um rol exaustivo (*numerus apertus*) e passou a ser um rol taxativo (*numerus clausus*), podendo ser aplicada somente as condutas previstas nele. Com isso, denota-se que a nova redação excluiu o caráter de “norma penal em branco” do artigo 11, interpretação dada por doutrinadores aos conceitos jurídicos indeterminados, passando-se a prever uma realidade na qual a configuração do ato ímprobo por desobediência a princípios, só pode ocorrer em uma das hipóteses previstas no rol taxativo dos incisos do art. 11, somada aos elementos exigidos pelo caput.

³⁰ CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017

³¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG). Acórdão nº 10209120017253001, Curvelo. Relator: Moreira Diniz. Data de Julgamento: 27/01/2022. Câmaras Cíveis / 4ª Câmara Cível. Data de Publicação: 28/01/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1363140362>. Acesso em: 22 jun. 2023.



Nesse sentido, a antiga redação do discutido artigo da LIA sempre foi um tipo de injusto subsidiário, pelo qual condutas que não se amoldavam no artigo 9º ou artigo 10 da Lei nº 8429/92, pudessem ser genericamente subsumidas ao “soldado de reserva”³² de que travava o artigo 11.

Quanto a necessidade de existência do dolo para Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa:

O elemento subjetivo, contudo, permanece sendo o dolo, agora incluído expressamente no caput do citado artigo 11. Essa inclusão também foi despicienda, pois tanto na doutrina quanto na jurisprudência sempre se entendeu pacificamente que o dolo era requisito dessa modalidade de improbidade administrativa:

[...] a tipificação do ato de improbidade administrativa descrito no art. 11 somente se aperfeiçoa mediante ação ou omissão dolosa do agente público. Vale dizer: é preciso que o agente pratique a conduta descrita no dispositivo em exame de forma livre e consciente.

Quanto ao tipo de dolo exigido pela lei, há duas correntes: a) necessidade de demonstração da má-fé ou desonestidade (STJ, REsp n. 1.089.911/ PE); ou b) basta apenas o dolo genérico, ou seja, a vontade de realizar a conduta descrita no tipo (STJ, AREsp n. 873.914/RN)³³.

106

Ademais, quanto a necessidade do elemento subjetivo, não é mais necessário pelo fundamento de que a impossibilidade de aplicação da LIA não resulta em impunidade para o agente. Existem diversos mecanismos punitivos disponíveis no âmbito estritamente administrativo. Além disso, como já mencionado anteriormente, os órgãos lesados ou o Ministério Público não estão limitados à ação de improbidade para obter ressarcimento ou aplicar multas em casos de condutas ilegais.

Convém ainda, esclarecer acerca da revogação dos tipos mais amplos previstos nos incisos I e II, respectivamente, “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência” e “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”. Conforme explica Marçal Justen Filho, os incisos foram revogados com o objetivo de evitar a banalização da improbidade administrativa, uma vez que

³² Emerson Garcia o define como “norma de reserva”. *Improbidade Administrativa*. Op. Cit. p. 182.

³³ COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**. Op., Cit. p. 127.



as condutas anteriormente previstas podem ser sancionadas por meio de diversos outros mecanismos, mas não se enquadram necessariamente como atos de improbidade³⁴.

4 DOS ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA LEI 14.230/21

Diante das diversas alterações apresentadas ao longo deste trabalho, é relevante ressaltar pontos e aspectos que geram debate em relação aos impactos que a Lei 14.230/2021, gerou sobre a Lei 8.429/92 e nas ações em curso.

Conforme será exposto adiante, certas mudanças levantaram questionamentos que trazem controvérsias acerca da retroatividade da nova Lei, bem como pela abolida condenação solidária especialmente nos casos em que houveram o trânsito em julgado. Ademais, há grande preocupação quanto a retroatividade da Lei 14.230/2021, nos casos já transitados em julgados, especialmente nos casos em que houveram a supressão legal do dispositivo sancionatório.

Conforme exposto, a Lei 14.230/2021, abarcou diversas mudanças, trazendo debates sobre sua aplicação e abrangência. O artigo 17-C, em seu parágrafo 2º, traz a seguinte dicção:

Art.17-C

§ 2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992)

Tal introdução da individualização dos danos causados, representa renovação, visando uma avaliação mais específica da contribuição de cada agente ímprobo envolvido, no cometimento do ato de improbidade.

Contudo, além da nítida individualização, também há imposição afastando a solidariedade nas condenações. Isso demonstra superação do entendimento jurisprudencial previamente estabelecido, especialmente pelo Superior Tribunal de Justiça³⁵ no que tange a pena reparatória.

Tal mudança, não especificou se seu alcance é devidamente direcionado as normas de cunho pessoal previstas no artigo 12, incisos I, II e III da LIA, ou se abrange também a reparação

³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comentada e Comparada**. Op. Cit. p. 119.

³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma, REsp 1.816.235/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 09.03.2021. DJe 12.04.2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1205730132/inteiro-teor-1205730206>. Acesso em: 30 ago. 2023.



dos danos, causados pelos atos previstos nos artigos 9º e 10 do referido diploma. Assim, há de se gerar grande discussão tanto pela doutrina, quanto pela jurisprudência acerca de tal imposição.

Para Marçal Justen Filho acerca da pluralidade de agente e individualização das condutas:

Exige-se que a sentença identifique a participação de cada réu na consumação da improbidade. O sancionamento far-se-á no limite da atuação de pessoal de cada qual. Também por isso, não haverá punição ao sujeito que, embora vinculado de algum modo ao responsável pela consumação da improbidade, não tiver atuação específica subsumível aos dispositivos legais pertinentes³⁶.

Dessa forma, pode-se ver um entendimento mais abrandado por parte do doutrinador ao seguir o texto legislativo, a fim de vedar as imposições que ocorriam regularmente antes da reforma, onde os sujeitos que não haviam praticado atos ímprobos eram indevidamente responsabilizados.

Na mesma senda, para Luiz Manoel Gomes e Rogério Favreto³⁷ a individualização deve verificar se o agente realizou ação ou omissão específica e influente no ato de improbidade ou se obteve proveito. Em caso positivo, qual tenha sido o grau de influência ou vantagem para seu sancionamento deve ser proporcional a conduta.

108

Antes da Lei 14.230/21, sequer era aplicada a individualização dos danos causados, visto que era tido a todos como um só ato de improbidade, imputando a os réus a totalidade dos danos a serem ressarcidos. Agora sob a égide da nova Lei, um questionamento que pode realizado é se tal individualização pode ocorrer aos casos que se encontram em sede de execução e não tiveram tal delimitação das sanções. Outro ponto que emerge, é acerca das demandas parcialmente transitadas em julgado que não possuem a certidão de trânsito em julgado.

Assim, levanta-se o questionamento de como será realizada na prática à aplicação da individualização dos danos nos autos em que se encontram em via de transitar em julgado e já possuem decisão condenatória. Acerca da vedação da condenação solidária, especialmente das medidas reparatórias, seguindo para o fim do texto do art. 17-C, §2º, haverá pontos de intenso

³⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comentada e Comparada**. Op. Cit. p. 219.

³⁷ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueredo; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. Op. Cit. p. 399.



debate doutrinário e jurisprudencial, já que, como afirmado o STJ possui entendimento diverso do estabelecido com a nova LIA.

De início pode ser extraído o entendimento de Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa:

Nos termos do artigo 942 do Código Civil, todos os que concorrem para a produção de um dano são solidariamente responsáveis.

Excepcionando essa regra, o artigo 17-C, § 2º, da Lei de Improbidade Administrativa dispõe que, na hipótese de litisconsórcio passivo, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos auferidos por cada agente ímprobo, sendo vedada a solidariedade.

Desse modo, a regra enfraquece o sistema de repressão aos atos ímprobos, violando o princípio da moralidade. Em tal contexto, é possível sustentar a sua inconstitucionalidade, em atenção, inclusive, ao princípio da vedação ao retrocesso social³⁸.

Em entendimento relacionado ao exposto acima, Leonardo Dumke Bussato e Giovani Curioletti Pereira³⁹, entendem que a vedação da solidariedade nas ações de improbidade foi uma inclusão adequada pela Lei 14.230 a Lei 8.429/92, mas essa proibição se aplica as diretrizes de ordem punitivas pessoais, não afetando o ressarcimento ao erário. Mesmo se aplicada ao ressarcimento, a solidariedade não desapareceria completamente e uma revogação total seria inconstitucional.

109

Com isso, denota-se inicialmente, um entendimento contrário a vedação da solidariedade, em especial quanto ao ressarcimento ao erário. Deve ser levado em consideração a contemporaneidade do tema abordado, visto que sequer há decisões dos tribunais tratando destas alterações recentes, bem como a doutrina ainda não estabeleceu consonância quanto a aplicação de tal norma.

Acerca do julgamento do Tema 1.199, do Supremo Tribunal Federal, o qual definiu sobre os eventuais casos de retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa, da necessidade do elemento subjetivo para a caracterização do ato ímprobo e quanto a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente, diante das alterações promovidas pela Lei 14.230/21. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral sobre a possível

³⁸ COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**. Op., Cit. p.220.

³⁹ BUSSATO, Leonardo Dumke, PEREIRA, Giovani Curioletti. **O ressarcimento ao erário nas ações de improbidade administrativa**: a permanência da solidariedade após o advento da Lei nº 14.230/2021. Jus. Com.br, 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/101605/o-ressarcimento-ao-erario-nas-acoes-de-improbidade-administrativa-a-permanencia-da-solidariedade-apos-o-advento-da-lei-n-14-230-2021>. Acesso em: 28 ago. 2023.



retroatividade da LIA, especialmente sobre a necessidade do elemento subjetivo dolo para que haja configuração do ato ímprobo e sobre a prescrição geral e intercorrente.

O julgamento examinou se normas mais benéficas inseridas pela Lei 14.230 na Lei de Improbidade Administrativa podem ser aplicadas de forma retroativa, o *Leading Case* foi Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843.989⁴⁰, do Paraná, o qual teve relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

No caso concreto, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no ano de 2006, ajuizou ação civil pública, pretendendo a condenação da advogada Rosemary Terezinha Cordova, contratada em março do ano de 1994, para resguardar os interesses do órgão em juízo. Sendo imputado à requerida, a prática prevista no Art. 10, caput e incisos I, X e XII da Lei de Improbidade Administrativa, requerendo a sanção de ressarcimento dos prejuízos sofridos devido à conduta profissional negligente da procuradora. O pleno do Supremo Tribunal Federal, deu provimento ao recurso extraordinário, extinguindo a ação e por maioria de votos.

Ao final da apreciação do Tema 1.199 da repercussão geral, foram fixadas as seguintes teses:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/21 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/21 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA. Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 12 set. 2023.



4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/21 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.¹⁵¹⁴¹

Dessa forma, resta demonstrado o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal acerca da retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa, conquanto as alterações protagonizadas pela Lei 14.230/21.

Apesar do julgamento sobre o tema, denota-se que este definiu quais os processos de improbidade administrativa seguiriam em curso, extinguindo as ações que foram atingidas pela nova sistemática da LIA. Todavia, muitos debates e controvérsias ainda assolam o tema, com partes alegando a total, ou ainda a parcial inconstitucionalidade das modificações inseridas na Lei 8.429/92, como é o caso da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 7236⁴², ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, onde houve a suspensão de dispositivos da LIA por meio da decisão do Ministro Alexandre de Moraes que acolheu parcialmente o pedido de medida cautelar.

Tal decisão suspendeu alguns dispositivos da Lei 8.429/92, possuindo maior relevância, especialmente sobre a autonomia do Ministério Público nas ações de improbidade artigo do 17-B, §3º, bem como a responsabilização administrativa e penal artigo do 21, §4º, onde afirma que

111

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPOTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA. Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 9 abr. 2023.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 7236. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, tendo por objeto o art. 2º da Lei 14.230/2021, na parte em que alterou os seguintes dispositivos da Lei 8.429/92: (a) art. 1º, §§ 1º, 2º, e 3º, e art. 10; (b) art. 1º, § 8º; (c) art. 11, caput e incisos I e II; (d) art. 12, I, II e III, e §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; (e) art. 12, § 1º; (f) art. 12, § 10; (g) art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; (h) art. 17-B, § 3º; (i) art. 21, § 4º; (j) art. 23, caput, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º; (k) art. 23-C. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>. Acesso em 13 set. 2023.



nos casos em que houveram a absolvição do agente ímprobo na esfera penal, a ação de improbidade deve também ser extinta.

Ainda, no dia 18/08/2023, o STF finalizou o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4295⁴³, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Onde foi decidido pela improcedência da referida ação, dessa forma, validando constitucionais trechos da Lei 8.429/92, entre eles confirmando a possibilidade de ajuizamento da ação aos agentes políticos (art. 2º), a transmissibilidade da sanção do agente ímprobo para a pessoa jurídica da qual ele seja sócio majoritário (art. 12), obrigação do agente público de apresentar a declaração de Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza, para posse e exercício do cargo (art. 13), o acompanhamento do procedimento administrativo sobre possível ato de improbidade pelo Ministério Público (art. 15) e por fim, a aplicação das sanções previstas na lei independente da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público (art. 21, inciso I).

Diante desse cenário de discussões e controvérsias, é evidente que o tema da retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa e suas implicações na continuidade dos processos, ainda demanda uma análise mais aprofundada e possivelmente haverá novos pronunciamentos judiciais. A busca pela harmonização entre os princípios da segurança jurídica, do acesso à justiça e da proteção da confiança, que são fundamentais nesse contexto, continua a ser um desafio para o Poder Judiciário.

Portanto, a questão da retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa, permanece como um ponto de atenção e discussão no âmbito jurídico, com implicações significativas no tratamento de casos de improbidade administrativa ocorridos em diferentes momentos e sob regimes legais distintos. A jurisprudência e a doutrina continuarão a desempenhar um papel crucial na definição e na interpretação desse tema complexo e em constante evolução.

5 CONCLUSÃO

Este estudo investigou as inovações introduzidas pela Lei de Improbidade Administrativa (LIA), abordando aspectos consensuais e controvérsias, incluindo disputas judiciais nos tribunais nacionais, incluindo o Supremo Tribunal Federal. Foram analisados os principais pontos da LIA em relação ao combate à corrupção, considerando seu histórico e

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4295. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3751870>. Acesso em: 13 set. 2023.



evolução legislativa, com destaque para a Lei 8.429/92. A ação de improbidade é um instrumento crucial no combate à corrupção, mas a recente revisão da legislação levantou questões sobre seu impacto.

O estudo contextualizou o tema, destacou os agentes responsáveis por atos ímprobos, examinou os Princípios do Direito Administrativo Sancionador, e abordou as mudanças na individualização dos danos causados por agentes ímprobos e a vedação da condenação solidária. No entanto, surgiram questões práticas e doutrinárias sobre essas mudanças.

A pesquisa também analisou a retroatividade da LIA e o Tema 1199, ressaltando a necessidade do dolo específico para atos de improbidade administrativa e a aplicação mínima da retroatividade apenas a processos em curso. Em suma, o estudo destaca a importância contínua das discussões doutrinárias e jurisprudenciais para esclarecer as complexidades da Lei de Improbidade Administrativa e garantir sua aplicação justa e eficaz no combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República [1946]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm#art218. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 jun. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 976566/PA. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750963616>. Acesso em 21 jun. 2023.

Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário (ARE) 806.293/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Segunda Turma. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico (DJe) em 13 de junho de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6157883>. Acesso em 21 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Acórdão no Agravo de Instrumento nº 3.585 MC/RS. Relator: o Ministro Celso de Mello. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico (DJe)



em 5 de junho de 2014. Informativo STF nº 761. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7044390>. Acesso em 21 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 2.790/SC. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgado pela Corte Especial. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico (DJe) em 4 de março de 2010. Informativo STJ nº 418. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800768899&dt_publicacao=04/03/2010. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 23 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ Resp. 1.107.840.0-PR, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 06.04.2010 – DJ 13/04/2010), Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em 13 jun. 2023.

BRASIL Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. ProAfR no REsp n. 1.912.668/GO, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 1/6/2021, DJe de 8/6/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1228009664/inteiro-teor-1228009666>. Acesso em 20 jun. 2023.

114

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º ago. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG). Acórdão nº 10209120017253001, Curvelo. Relator: Moreira Diniz. Data de Julgamento: 27/01/2022. Câmaras Cíveis / 4ª Câmara Cível. Data de Publicação: 28/01/2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1363140362>. Acesso em 22 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma, REsp 1.816.235/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 09.03.2021, DJe 12.04.2021. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1205730132/inteiro-teor-1205730206>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR**. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 7236**. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 4295**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3751870>. Acesso em: 13 set. 2023.

BUSSATO, Leonardo Dumke; PEREIRA, Giovani Curiletti. **O ressarcimento ao erário nas ações de improbidade administrativa**: a permanência da solidariedade após o advento da Lei nº 14.230/2021. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/101605/o-ressarcimento-ao-erario-nas-acoes-de-improbidade-administrativa-a-permanencia-da-solidariedade-apos-o-advento-da-lei-n-14-230-2021>. Acesso em: 28 ago. 2023.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade Administrativa** – limites constitucionais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Almedina, 2022.

CUNHA, Rogério Sanches Cunha. **Manual de Direito Penal**. 9. ed. Salvador: Jusp PODIUM, 2021.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. **A moralidade administrativa e a responsabilização judicial do agente político**: um estudo sobre a improbidade administrativa no Brasil. 2020. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2020. Doi: 10.11606/T.2.2020.tde-25032021-194013. p. 33. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-25032021-194013/en.php>. Acesso em: 13 maio 2023.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 3 jun. 2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueredo; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. **Comentário à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: volume 1: parte geral. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/30347>. Acesso em: 12 jun. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comentada e Comparada**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.



NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2012

XIMENES, Eduardo Araujo Rocha. **Evolução Histórica da Responsabilização dos Agentes Públicos por Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro**. 2016. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45832/evolucao-historica-da-responsabilizacao-dos-agentes-publicos-por-improb-idade-administrativa-no-direito-brasileiro>. Acesso em: 17 abr. 2023

