



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE**

**VITÓRIA LIMA BRAGA GADELHA DE ALBUQUERQUE**

**A CONDENAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS POR ATO DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA APÓS AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA  
LEI Nº 14.230/21**

Recife

2024

VITÓRIA LIMA BRAGA GADELHA DE ALBUQUERQUE

**A CONDENAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS POR ATO DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA APÓS AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA  
LEI Nº 14.230/21**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo. Direito Processual Civil. Direito Constitucional. Direito Penal.

Orientador: Manoel de Oliveira Erhardt.

Recife

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Albuquerque, Vitória Lima Braga Gadelha de.

A condenação dos agentes públicos por ato de improbidade administrativa após as alterações promovidas pela lei nº 14.230/21. / Vitória Lima Braga Gadelha de Albuquerque. - Recife, 2024.

49 p.

Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

Inclui referências.

1. Lei de Improbidade Administrativa. 2. Lei nº 14.230/21. 3. Responsabilidade dos agentes públicos. 4. Retroatividade. I. Erhardt, Manoel de Oliveira. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

VITÓRIA LIMA BRAGA GADELHA DE ALBUQUERQUE

**A CONDENAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS POR ATO DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA APÓS AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA  
LEI Nº 14.230/21**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Universidade Federal de Pernambuco,  
Centro de Ciências Jurídicas, como requisito  
parcial para a obtenção do título de  
bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 23/08/2024.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>o</sup>. Esp. Manoel de Oliveira Erhardt (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof<sup>a</sup>. Ms. Larissa Medeiros Santos (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por me guiar e iluminar e sustentar em cada momento da minha vida e, em especial, durante o árduo período da graduação.

Aos meus pais, Décio e Rouse, meu mais profundo agradecimento. Obrigada por serem meu alicerce e pelo amor incondicional, apoio e sabedoria em todos os momentos da minha vida. Sem vocês eu não estaria onde estou hoje.

Aos meus irmãos, Vitor e Vinícius, sou grata por estarem sempre ao meu lado, sendo sempre fonte de amor e carinho para mim.

Às minhas queridas avós, Aldinha e Wilma, que sempre me inspiraram com suas histórias e exemplos de vida, além de serem sempre uma grande expressão de amor e ternura na minha vida.

Ao meu namorado, Eduardo, obrigada por todo amor, paciência e compreensão durante este período, e por acreditar em mim, mesmo nos momentos em que eu mesma duvidei.

A toda minha família, tios, primos, amigos e a Comunidade Lumen. Cada gesto de carinho e cada palavra de encorajamento foram fundamentais para a conclusão deste trabalho e da graduação. Obrigada por me apoiarem das mais diversas formas ao longo da minha vida.

Agradeço também ao meu orientador, que foi essencial para o desenvolvimento deste trabalho, e aos professores da Faculdade de Direito do Recife.

Por fim, sou grata pela oportunidade de estudar na Faculdade de Direito do Recife, uma instituição que me proporcionou grande aprendizado e crescimento acadêmico e pessoal.

*“É justo que muito custe o que muito vale.”*

(Santa Teresa D'Ávila)

## RESUMO

A presente monografia aborda as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21 na Lei de Improbidade Administrativa, instituída pela Lei nº 8.429/92, que forneceu um mecanismo legal para punir atos que atentem contra a moralidade pública. A redação original apresentava inúmeras disfuncionalidades, e, após inúmeras críticas, a Lei nº 14.230/21 foi promulgada, com o objetivo de reformar substancialmente a legislação anterior, visando diminuir a banalização das ações de improbidade administrativa e corrigir as incongruências da primeira redação. A metodologia empregada envolve pesquisa bibliográfica e análise documental, explorando a evolução histórica da legislação de improbidade administrativa no Brasil, as alterações promovidas pela nova lei, suas implicações práticas e o entendimento da Suprema Corte. Dentre as alterações analisadas, tem-se a exigibilidade do dolo, o estabelecimento de novos prazos prescricionais e a discussão sobre a retroatividade das novas disposições. A partir dos elementos colhidos, pôde-se analisar se as novas disposições podem enfraquecer o poder sancionatório do Estado, dificultando a punição dos agentes públicos que praticam atos de corrupção, ou se a nova lei oferece maior segurança jurídica e evita injustiças decorrentes de interpretações excessivamente amplas da legislação anterior. Apesar das controvérsias, a Lei nº 14.230/21 representa um esforço relevante para aprimorar a justiça administrativa no Brasil.

**Palavras-chave:** Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº 14.230/21; Responsabilidade dos agentes públicos; Retroatividade.

## ABSTRACT

This monograph addresses the changes brought about by Law N° 14.230/21 to the Administrative Improbability Law, originally established by Law N° 8.429/92, which provided a legal mechanism to punish acts that violates public morality. The original text had numerous dysfunctions, and, after much criticism, Law N° 14.230/21 was enacted with the aim of substantially reforming the previous legislation, seeking to reduce the trivialization of administrative improbity actions and correct the inconsistencies of the first version. The methodology employed involves bibliographic research and document analysis, exploring the historical evolution of administrative improbity legislation in Brazil, the changes introduced by the new law, its practical implications, and the understanding of the Supreme Court. Among the analyzed changes are the requirement of intent, the establishment of new limitation periods, and the discussion on the retroactivity of the new provisions. Based on the collected elements, it was possible to analyze whether the new provisions may weaken the State's punitive power, making it more difficult to punish public agents who engage in corrupt acts, or whether the new law offers greater legal certainty and prevents injustices resulting from overly broad interpretations of the previous legislation. Despite the controversies, Law N° 14.230/21 represents a significant effort to improve administrative justice in Brazil.

**Keywords:** Administrative Improbability Law; Law N°. 14.230/21; Public agent liability; Retroactivity.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>OS ATOS DE IMPROBIDADE E A LEI Nº 8.429/92. ....</b>	<b>13</b>
2.1	A amplitude dos tipos dispostos na Lei nº 8.429/92.....	16
2.2	O artigo 10 da Lei nº 8.429/92 e a possibilidade de condenação através da modalidade culposa.....	18
2.3	A banalização das ações de improbidade.....	21
<b>3</b>	<b>DAS MODIFICAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/21.....</b>	<b>22</b>
3.1	O elemento subjetivo.....	22
3.2	A prescrição.....	27
3.3	A alteração dos tipos.....	30
3.4	Inovações processuais.....	33
<b>4</b>	<b>UMA REVISÃO DO TEMA 1.199 DO STF ACERCA DA (IR)RETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230/21.....</b>	<b>36</b>
4.1	A natureza civil do ato de improbidade administrativa.....	36
4.2	Da (ir)retroatividade da revogação da modalidade culposa.....	38
4.3	Da ir(retroatividade) do novo prazo prescricional.....	41
<b>5</b>	<b>DAS REPERCUSSÕES NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS.....</b>	<b>42</b>
<b>6</b>	<b>REFLEXÕES FINAIS .....</b>	<b>44</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>46</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.429/92 surgiu a partir do Projeto de Lei 1.446/91, enviado por Fernando Collor de Mello, então presidente da república, sendo uma grande conquista para o povo brasileiro. Essa legislação foi elaborada e sancionada com a finalidade de combater os atos que atentam à moralidade e dilapidam a coisa pública, num contexto pautado pela impunidade e recrudescente corrupção que assolava o país anos após a redemocratização. Assim, a norma veio como uma resposta à necessidade da nação brasileira, buscando efetivar os valores morais e probos nos diversos órgãos da administração pública direta e indireta.

A Lei de Improbidade Administrativa é uma lei nacional, dotada de um caráter sancionatório, dispondo de meios para punir os sujeitos que venham a cometer atos ilícitos contra a Administração Pública, sejam agentes públicos ou meros particulares, porém, que venham a obter benefícios em razão de ato ilícito praticado em detrimento da Administração, ferindo os princípios que regem a Administração Pública, obtendo enriquecimento ilícito ou, ainda, causando dano ao erário público.

A definição do ato de improbidade administrativa é uma concepção de difícil conceituação e que gera discussão entre os doutrinadores, contudo, grande parte destes a compreende como uma violação aos deveres dos agentes públicos, ou seja, ato contra os princípios básicos da Administração Pública, moralidade, impessoalidade, honestidade e legalidade, não podendo se confundir com a má-gestão pública, ou o mero exercício da sua função. Dessa forma, Di Pietro compreende:

Para que se caracterize um ato de improbidade administrativa, é necessário que o ato apresente determinados elementos específicos, quais sejam: sujeito passivo, sujeito ativo e a ocorrência de um ato danoso que resulte em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atente contra os princípios da administração pública. Tais elementos estão previstos na Lei de Improbidade Administrativa e são, desse modo, essenciais à imputação das penalidades constitucionais e legalmente estabelecidas (DI PIETRO, 2015, p. 685-686).

No que tange aos sujeitos do ato de improbidade administrativa, Fábio Osório traz, como sujeito ativo, todo agente público, assim considerado quem desempenha função pública e pratica atos de improbidade administrativa definidas na lei (2007, p. 207). Entende-se por sujeito passivo a pessoa jurídica que sofre o ato de improbidade administrativa (NEVES, Daniel; OLIVEIRA, Rafael, 2019, p. 52).

A legislação, ainda que não tenha definido o que viria a ser um ato ímprobo, delimita os seus agentes e elenca categorias de improbidade administrativa. Nos artigos 9º, 10 e 11, tem-se, respectivamente, os atos que importam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e, por fim, os atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Ocorre que, em verdade, a antiga redação da Lei nº 8.429/92, ante a abertura excessiva dos seus tipos sancionatórios, bem como a presença de conceitos jurídicos indeterminados, demonstrou diversas disfuncionalidades, ensejando a propositura de um grande quantitativo de ações por ato de improbidade administrativa e condenações de modo irrestrito, embora seja dotada de severas sanções e estigma social.

Considerando que os tipos dispostos na primeira composição da Lei nº 8.429/92 são meramente exemplificativos, pôde-se concluir, então, que diversas outras condutas poderiam ser compreendidas como ato de improbidade, ficando a cargo da doutrina e jurisprudência realizar a devida delimitação do que se enquadraria como a referida ilegalidade. Assim, o agente público, ainda que dotado de boa-fé, buscando a melhor concretização do interesse público, poderia vir figurar no polo passivo das ações por improbidade administrativa, em razão da ampla gama de possibilidades permitidas pela legislação.

Diante do cenário de críticas à então ultrapassada Lei nº 8.429/92, a Câmara dos Deputados, em 22 de fevereiro de 2018, constituiu uma comissão a fim de formular uma proposta de reforma à Lei de Improbidade.

Insurge, então, a Lei nº 14.230/21, que alterou consideravelmente inúmeros dispositivos da antiga legislação, visando diminuir a banalização das ações de improbidade administrativa, além de buscar sanar as disfuncionalidades apresentadas pelo antigo normativo, buscando restringir quais condutas poderiam ser qualificadas como atos de improbidade administrativa.

A partir da alteração de diversos aspectos cruciais do processo de responsabilização e condenação do agente público, como a mudança na tipificação das condutas tidas como ímprobas – presentes nos artigos 9º, 10 e 11 da primeira redação da Lei nº 8.429/92 –, a prescrição das sanções e a questão da retroatividade, assim como outras que iremos esquadrihar mais adiante, mostra-se fundamental a realização de um estudo aprofundado sobre as possíveis implicações no que se refere

ao combate à corrupção no Brasil, assim como os aspectos da condenação dos agentes públicos.

Com efeito, é cediço que parte da doutrina compreende que as alterações provocadas pela Lei 14.230/21 não de promover um enfraquecimento do poder sancionatório do Estado, especialmente no tocante à punição dos agentes públicos que praticam atos de improbidade.

As mudanças introduzidas dividiram o meio jurídico em opiniões contrastantes, de modo que uma parte defende a reforma, enquanto outra afirma que ela representa um verdadeiro retrocesso. Ante as mais diversas opiniões acerca das mudanças, já foram apresentadas ações diretas de inconstitucionalidade questionando diversos dispositivos legais.

Ressalta-se que a corrupção é um problema histórico no país e, ainda que haja avanços no combate à prática de atos ímprobos, os desvios de recursos públicos, favorecimento de interesses privados e terceiros e enriquecimento ilícito são práticas extremamente corriqueiras no setor da administração pública, seja ela a nível municipal, estadual ou federal.

Para a elaboração do presente trabalho, foi adotado o método comparativo e qualitativo, juntamente ao pensamento indutivo, de modo a promover uma compreensão abrangente das implicações das alterações legislativas.

Foram utilizadas as técnicas bibliográfica e documental, sendo realizado um levantamento dos principais livros, artigos, publicações e, principalmente, julgamentos relevantes ao tema abordado, a fim de bem compreender as mudanças na norma, mas, especialmente, a repercussão concreta, que ocorre no julgamento pelo Poder Judiciário.

Dessa forma, objetivou-se analisar quais foram as alterações realizadas pelo Poder Legislativo, e, também, a realidade fática da aplicação e o entendimento do judiciário brasileiro, bem como os reflexos na condenação dos agentes públicos.

Por fim, resta evidente a imprescindibilidade da investigação das consequências de tal transmutação legislativa, de forma a compreender os reflexos da Nova Lei de Improbidade na efetividade do combate à corrupção no Brasil, especialmente no que se refere à condenação dos agentes públicos, bem como entender a aplicação concreta no âmbito do Poder Judiciário, em especial após a delimitação das alterações pelo Tema 1.199 do STF.

Uma boa administração pública está diretamente ligada ao bem estar social, de modo que a análise do tema se mostra fundamental para a promoção de gestões mais eficientes e comprometidas com o interesse público.

## 2 OS ATOS DE IMPROBIDADE E A LEI Nº 8.429/92

A Lei de Improbidade Administrativa visa coibir e punir a prática de atos que causam dano ao erário público, enriquecimento ilícito e/ou atentem aos princípios administrativos, contudo, para bem compreender a aplicação da legislação, mostra-se necessário diferenciar os atos ímprobos de meros atos de má gestão, que se exaurem na ilegalidade.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O artigo 37 da Constituição da República determina os princípios a serem seguidos pelos agentes públicos, entretanto, há de se reconhecer que a ilegalidade de determinado ato administrativo, sem a intenção de auferir qualquer benefício ilícitamente, não demonstra, categoricamente, a ausência de probidade, ou, ainda, a violação dos princípios administrativos, podendo-se entender como uma inabilidade do agente público no exercício da sua função.

Dessa forma, diante de um ato administrativo ilegal, faz-se necessário analisar qual o seu elemento central, a intenção do agente e a finalidade deste, não se podendo confundir a improbidade com uma irregularidade formal ou com qualquer eventual ilegalidade. Há de se diferenciar a ilegalidade, que também deve ser combatida, da ilegalidade qualificada pela prática de corrupção.

Como bem ressalta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015), um ato de improbidade, na vigência da antiga redação da Lei nº 8.429/92, necessitava de quatro elementos para ficar caracterizado: a) sujeito passivo; b) sujeito ativo; c) ato danoso e d) dolo ou culpa. Vejamos:

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. (DI PIETRO, 2015)

Anote-se, ainda, que foi pacífico na doutrina pátria, ainda na vigência da antiga redação da Lei nº 8.429/92, que, para a configuração do ato de improbidade, além da existência de **dolo**, no caso das condutas previstas nos artigos 9º e 11, é preciso restar caracterizada a **desonestidade e má-fé do agente público**. Do contrário, o ato

poderá ser apenas uma conduta irregular, corrigível administrativamente. Sem esse *status*, não há que se falar em improbidade. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. LEI Nº 8.429/1992. **ATO ÍMPROBO NÃO CARACTERIZADO.**

1. O ATO DE IMPROBIDADE **IMPLICA A PRESENÇA DE DOLO, MÁ-FÉ, DESONESTIDADE, FALSIDADE, CORRUPÇÃO, VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS**, O QUE, IN CASU, NÃO OCORREU.

2. Conforme a jurisprudência dos nossos Tribunais Superiores, é imprescindível a **existência de dolo do agente público para que o ato praticado configure um ato ímprobo**, afastando-se, pois, a responsabilidade objetiva do agente. Não é qualquer irregularidade que deve ser qualificada como ímproba, devendo recair os efeitos da lei de improbidade administrativa àqueles que intencionalmente pratiquem suas condutas malfeitoras. (...) (TRF-1 - AC: 45816 DF 2004.34.00.045816-2, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, Data de Publicação: e-DJF1 p. 082 de 15/02/2012)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. MANUTENÇÃO. AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL DE FORMA DIRETA. EMISSÃO DE EMPENHOS. **CONDUTA DESONESTA E DOLOSA. NÃO CONFIGURAÇÃO.** MERAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO. **ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO.** ABSOLVIÇÃO. MANUTENÇÃO.

(...)

4. É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual, para a configuração do ato ímprobo, **é necessária a análise do elemento subjetivo**, qual seja, **dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11**, ou ao menos culpa, quanto às condutas do art. 10 da Lei n. 8.429/92.

(...)

8. A Lei de Improbidade Administrativa não visa punir aquele gestor ou servidor tido como inábil ou negligente, mas aquele desonesto, corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

9. Tem-se que atentar para os princípios da razoabilidade e proporcionalidade para a configuração de ato de improbidade administrativa contido na norma, levando-se em conta o próprio conceito do termo "improbidade", bem como a severidade das penas impostas a esse ato, nos termos do art. 37, parágrafo 4º, da Carta Política de 1988.

(...)

11. Apelação e remessa improvidas.

(TRF-5 – APELREEX-PE, DESEMBARGADOR FEDERAL RUBENS DE MENDONÇA CANUTO, 4ª Turma, JULGAMENTO: 15/06/2018) – Destacou-se.

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES CÍVEIS. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** MUNICÍPIO DE GOIANA-PE. CONTRATAÇÃO DE BANDAS EM PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. **AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO ILEGALIDADES.** RECURSOS PROVIDOS, SENTENÇA REFORMADA. DECISÃO UNÂNIME. (...) 19. O que existe, nos presentes autos, é a prova no sentido de que o valor pago pela municipalidade destinou-se inteiramente às bandas contratadas (id 8195552), de forma que não se pode decidir com base em apenas indícios de simulação ou fraude, entendendo que parte do valor se destinou à empresa, se não existe prova cabal neste sentido. **20. Ora, não se pode enquadrar como ato de improbidade todo e qualquer tipo de irregularidade, sob pena de restar banalizado tal instituto.** A própria ilegalidade, na medida em que se revolve pela simples anulação do ato ilegal, sequer autoriza o enquadramento na lei de improbidade, a menos que esteja revestida de má-fé por parte do agente público. **21. No presente caso, relativamente à conduta dos réus,**

**não há elemento probatório que indique com segurança que tenham agido de má-fé, com o escopo específico de violar os preceitos que regem a Administração Pública, de causar prejuízo ao erário ou de perceber vantagens ilicitamente.** 22. Apelos providos, afastadas as preliminares suscitadas. Sentença reformada para julgar inteiramente improcedentes os pedidos iniciais formulados na Ação Civil Pública de nº 0002331-53.2017.8.17.2218. 23. Decisão unânime. (TJPE, Apelação Cível nº 0002331-53.2017.8.17.2218, Rel. José Ivo de Paula Guimarães, Julgado em 19/02/2020)

Assim, após bem delimitar a diferença entre a irregularidade administrativa e o ato de improbidade administrativa, cumpre entender a aplicação da Lei de Improbidade, bem como as dificuldades na sua aplicação antes das alterações proporcionadas pela Lei nº 14.230/21.

Nesse toar, tem-se que a Lei nº 8.429/92 determinava, no caput de seu artigo 1º, os sujeitos envolvidos no ato de improbidade:

Art. 1. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei. (BRASIL, 1992)

Entende-se, então, com base na primeira redação, que os sujeitos ativos do ato de improbidade são os agentes públicos, servidores ou não, que praticam o ato ímprobo em detrimento da Administração Direta ou Indireta, ou, ainda, de qualquer um dos poderes da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, assim como de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação o erário concorra mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (NOBRE JÚNIOR, 2004).

Ainda, cumpre esclarecer que a terminologia adotada pela legislação, no que tange ao agente público “qualquer agente público”, visa abarcar **todas** as categorias, seja os empregados públicos celetistas, servidores estatutários, agentes políticos e particulares, sendo melhor expresso no artigo 2º da mesma lei:

Art. 2. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992)

Ressalta-se não ser possível, contudo, ajuizar uma ação de improbidade administrativa exclusivamente em face do particular, fazendo-se necessário a



formação de litisconsórcio passivo com o agente público, a fim de que seja possível o seu enquadramento nas sanções previstas. (ERHARDT, 2021)

Tem-se, portanto, uma vasta possibilidade de agentes que poderiam figurar no polo ativo do ato de improbidade, em razão da amplitude do texto que constava no artigo 2º da legislação, que abre margem, inclusive, para os integrantes da diretoria de sociedade anônima, ou hospitais particulares e médicos conveniados com o SUS (STF – REsp: 416.329 – RS, Relator: Ministro Luiz Fux. DJC de 23,09.02).

Vale trazer que as sanções pelos atos de improbidade apenas podem ser aplicadas pelos atos consumados, não sendo possível a punição pela tentativa. Nessa perspectiva, o artigo 37, §4º, da Constituição da República, define as consequências da prática de atos de improbidade.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

Dessa forma, diante da gravidade das penas impostas em razão do cometimento do ato de improbidade, a diferenciação entre atos de má gestão e atos de improbidade mostra-se cada vez mais necessária para evitar a banalização e uso indevido de tais sanções.

No entanto, a Lei nº 8.429/92, mesmo mostrando-se uma grande ferramenta de combate à imoralidade, má-fé e desonestidade dentro da administração pública, evidenciou diversas controvérsias na sua aplicação, que dificultaram a sua devida eficácia. De tal modo, cumpre analisar algumas das questões polêmicas do texto da referida lei.

## **2.1 A amplitude dos tipos dispostos na Lei nº 8.429/92**

A primeira redação da Lei nº 8.429/92 caracteriza-se, principalmente, por uma tipologia aberta, que poderia gerar uma grande insegurança jurídica aos agentes públicos, em razão de uma vasta possibilidade de enquadramento das mais diversas condutas, implicando em uma maior chance de condenação.

A legislação apresentou, na sua promulgação, um rol exemplificativo de condutas que se enquadrariam como atos de improbidade e, dessa forma, em razão dessa larga possibilidade, abriu-se margem para más interpretações do texto legislativo.

Vale trazer, primeiramente, que, no que tange à conceituação do que seria um ato de improbidade, a redação original da Lei nº 8.429/92 peca por omissão (ERHARDT, 2021), porquanto não traz um conceito fechado, tal como a problemática da norma penal em branco. Ensina Mauro Roberto Mattos:

Ao deixar de definir o conteúdo jurídico do que venha a ser o ato de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/92 permitiu ao interprete uma utilização ampla da ação de improbidade administrativa, gerando grandes equívocos, pois possibilitou que atos administrativos ilegais, instituídos sem má-fé, ou sem prejuízo ao ente público fossem confundidos com os tipos previstos na presente lei.

Tal equívoco, como dito, é fruto da falta de uma definição jurídica do ato de improbidade administrativa, apresentando-se, portanto, como norma de conteúdo incompleto.

A lei em questão se assemelha à norma penal em branco, por possuir conteúdo incompleto e cujo "aperfeiçoamento" fica por conta de quem interpreta a lei de improbidade administrativa. (MATTOS, 2010)

Nesse sentido, diferentemente do direito penal, que possui uma higidez, clareza e definição dos seus tipos penais, a legislação sob análise proporcionou uma interpretação para a condenabilidade do agente, em razão do rol de incisos dos artigos 9º, 10 e 11 da sua redação, especialmente ao analisar utilização da expressão "notadamente", demonstrando a não exaustividade dos incisos ali presentes:

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

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

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

Mauro Roberto Gomes de Matos (2005) ensina que as condutas previstas como atos ímprobos na redação original constituem um rol exemplificativo, tal como já abordado, ou seja, poder-se-ia concluir que diversas outras condutas podem ser enquadradas como ato de improbidade administrativa, não havendo uma limitação na

legislação, ficando a cargo da doutrina e jurisprudência compreender os casos concretos.

Dessa forma, o agente público, ao buscar uma solução para os problemas que surgem no contexto administrativo, ainda que dotado de boa-fé e visando o interesse público, acaba por ter a sua liberdade tolhida, ante a possibilidade de ser parte em ação de improbidade administrativa.

O administrador público tem o dever ético de zelar pelo bem coletivo, devendo sempre visar o interesse público e, caso não aja conforme tal propósito, estará realizando uma má gestão. Fábio Medina Osório (2005) ensina que a improbidade administrativa é “considerada espécie de má gestão pública que comporta atuações dolosas e culposas”, podendo-se compreender, a partir de tal pensamento, que o gestor público pode ter atitudes lícitas e probas, contudo, que não gerem um resultado tão satisfatório quanto o esperado.

Logo, a constatação de uma má gestão pública não implica, necessariamente, na aplicação da Lei de Improbidade, porquanto a conduta ímproba está intrinsecamente ligada à moralidade administrativa. Contudo, não realizar a diferenciação entre a ampla má gestão e atos ímprobos, diante da ausência de especificidade dos tipos constantes na legislação de improbidade, cria uma forte insegurança jurídica no meio.

A imprecisão dos tipos previstos na antiga redação da Lei nº 8.429/92 permitia, ao Ministério Público, a promoção de inúmeras ações de improbidade, visto que, ao analisar os artigos 9º, 10 e 11 da referida legislação, percebe-se que, ainda com boa-fé e honestidade, dificilmente os administradores públicos conseguiriam escapar de serem acusados praticarem ato de improbidade administrativa.

## **2.2 O artigo 10 da Lei nº 8.429/92 e a possibilidade de condenação através da modalidade culposa**

A Lei nº 8.429/92 separava os atos de improbidade em três modalidades, sendo elas: i) atos que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9º); ii) atos que causam lesão ao erário (artigo 10); iii) atos que atentam contra os princípios da administração (artigo 11).

Para que houvesse a configuração de uma das hipóteses elencadas acima, fazia-se necessário analisar o elemento subjetivo, qual seja o dolo ou a culpa do

agente que praticou a conduta ímproba, a fim de não incorrer na responsabilidade objetiva.

O dolo é a vontade livre e consciente de realizar os elementos dispostos no tipo legal, de modo a obter o resultado ilícito, enquanto a culpa, por sua vez, refere-se à inobservância do agente, que, por descuido, pratica a conduta típica.

Ao analisar o texto legislativo, percebe-se que os artigos 9º e 11 limitaram-se a tipificar a conduta **dolosa**, enquanto o artigo 10 abrangia a conduta **culposa**, dispondo no próprio texto essa possibilidade:

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

Tem-se que os atos negligentes ou imprudentes, por gerarem dano ao patrimônio público, poderiam ensejar a propositura de ação por ato de improbidade administrativa. Carvalho Filho (2007) compreende que a finalidade do legislador, ao admitir a possibilidade da condenação por ato culposo, é punir os atos que ensejam em prejuízo ao erário, porque tais atos são prejudiciais igualmente, sejam dolosos ou culposos.

Diante de tal possibilidade de condenação, a culpa, dentro da Lei nº 8.429/92 passou a ser estudada, de modo a compreender qual seria a gravidade que ensejaria na efetiva condenação. Com o advento da LINDB, no ano de 2018, os atos de improbidade foram analisados sob outra ótica, passando a ser imprescindível analisar o disposto no artigo 28 da Lei de Introdução:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo ou erro grosseiro**.

Assim, ante tal inovação legislativa, passou-se a ter uma nova linha de pensamento acerca da modalidade culposa dentro da Lei de Improbidade, alcançando, também, as decisões dos tribunais.

A responsabilidade subjetiva, no bojo do tipo proibitivo, é inerente à improbidade administrativa, sendo exigíveis o dolo ou a culpa grave, embora haja silêncio sobre o assunto.

Isso se dá por força dos textos constitucionais que consagram responsabilidades subjetivas dos agentes públicos em geral, nas ações regressivas, e que contemplam o devido processo legal, a proporcionalidade, a legalidade e a

interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos no desempenho de suas funções sancionatórias. Portanto, a improbidade administrativa envolve, de modo necessário, a prática de condutas gravemente culposas ou dolosas, inadmitindo responsabilidade objetiva. (OSÓRIO, 2007)

No que tange à responsabilização subjetiva, o professor Edilson Nobre Júnior (2004) compreende que tal necessidade decorre do princípio da culpabilidade, do ramo do Direito Penal.

Nesse viés, compreende-se a efetiva possibilidade da condenação pela modalidade culposa, porém, quando manifestada a culpa grave, sendo esse também o entendimento solidificado no REsp nº 1512047/PE:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL. VIA INADEQUADA. ART. 288 DO RISTJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **ART. 10, IX, DA LEI 8.429/1992.** AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. ERROR IN PROCEDENDO. OCORRÊNCIA. PENALIDADE APLICADA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO.

(...) 3. Em se tratando de ato ímprobo, mesmo sendo caso de pronta rejeição da ação (artigo 17, § 8º, da Lei 8.429/1992) em que o magistrado se encontra plenamente convencido da inexistência do ato e improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita ou sendo caso de regular instrução processual em que se poderá concluir pela existência ou não de atos de improbidade administrativa configurados nos artigos 9, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, deve o juiz/tribunal fundamentar suas decisões. **4. Não obstante, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar do elemento subjetivo. No caso do artigo 10 da Lei 8.429/1992, para a sua consumação, é necessário se perquirir quanto ao dolo ou a culpa. 5. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé; e por isso, necessário o dolo genérico na conduta do agente e, no caso de dano ao erário, dolo ou culpa. 6. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a improbidade é o ato ilegal qualificado pelo elemento subjetivo do agente, sendo indispensável a correta identificação do dolo quando caracterizadas condutas tipificadas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivadas de culpa grave, nas hipóteses do artigo 10 da lei. Cito precedentes: (REsp 939.118/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 15.2.2011, DJe 1º.3.2011; AgRg no REsp 1.125.634/MA, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 16.12.2010, DJe.2.2011; EREsp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 25.8.2010, DJe 27.9.2010; REsp 758.639/PB, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 28.3.2006, DJ 15.5.2006) 7. Configura error in procedendo a decisão judicial que, embora afirme a ilegalidade da conduta, não reconhece a presença de conduta dolosa ou culposa indispensável à configuração de atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/92, além de não fazer a parametrização das sanções impostas na condenação. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.399.825/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5.2.2015, DJe 12.2.2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 24.2.2015, DJe 5.3.2015) 8. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça julga necessário anular o acórdão recorrido para**

que nova decisão seja proferida. Precedente: REsp 507.574/MG, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 15.9.2005, DJ 20.2.2006) 9. Recurso Especial provido. (Superior Tribunal de Justiça, REsp. Nº 1512047/ PE, Recurso Especial 2015/0009544-0, T2 Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em: 21/05/2015)

Assim, no que tange à condenação pela modalidade culposa, entendeu-se que, para tal, fazia-se necessária a culpa grave, caracterizada pela **inobservância do dever de cuidado, e não somente a culpa simples**.

Contudo, coube à doutrina e à jurisprudência determinar tal limitação, porquanto a legislação limitou-se a inserir a modalidade culposa no artigo 10, não fazendo qualquer ressalva sobre esta, possibilitando a propositura de diversas ações de improbidade pautadas em supostos atos culposos de improbidade, que, em verdade, eram reflexos de meras ilegalidades cometidas no bojo da administração.

### **2.3 A banalização das ações de improbidade**

Ainda, mostra-se válido ressaltar que, apesar da gravidade das sanções aplicadas pela antiga Lei nº 8.429/92, entre elas a suspensão dos direitos políticos e perda da função pública, a sua aplicação de modo irrestrito, em razão das disfuncionalidades já mencionadas, ensejava na condenação de agentes que não agiram com má-fé ou desonestidade, mas que cometeram pequenas falhas em sua gestão, sem, contudo, ter a intenção de obter vantagem em detrimento da administração.

A banalização do conceito de improbidade administrativa é prejudicial à administração pública por resultar em nuvens de incerteza e suspeitas de desonestidade sobre todos os atos administrativos. Além disso, também é prejudicial à própria sociedade, pois se perde o referencial de má-fé dos atos efetivamente ímprobos, em diferença às irregularidades sem gravidade. Improbidade não é qualquer ilegalidade (DIPP e CARNEIRO, 2017).

De certo, tratar o ato de improbidade como algo trivial e corriqueiro ensejou na aplicação indiscriminada da lei, e, por conseguinte, na propositura de ações temerárias, cabendo ao Ministério Público a devida análise da demanda, com o intuito de evitar ajuizar ações contra agentes que não tenham violado regra jurídica ou praticado ato de improbidade (MATTOS, 2014).

### **3 DAS MODIFICAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/21**

A Constituição de 1988, diferentemente dos textos normativos preexistentes, que apenas limitavam-se a tratar das hipóteses de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, buscou tratar dos “atos de improbidade administrativa”, possibilitando ao legislador definir quais atos enquadrar-se-iam nas hipóteses apontadas.

Assim, o arcabouço brasileiro conta não somente com a legislação de 1992, a Lei nº 8.429/92, também conhecida como LIA, que veio disciplinar os atos de improbidade, mas também com leis promulgadas em 2005, 2014 e 2015, que acrescentaram novos incisos ao rol de atos ímprobos, além das leis esparsas que complementam, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

Com a Nova Lei de Improbidade Administrativa, houve a reforma substancial da LIA original, sendo considerada por alguns doutrinadores um retrocesso na punição dos atos de improbidade, enquanto, para outros, um avanço, visto que estaria evitando uma punição arbitrária dos agentes públicos, e a ajuização de ações temerárias ou com viés unicamente político.

A Lei nº 14.230/2021 alterou a natureza do rol de condutas atentatórias aos princípios da Administração Pública previstos na redação original da Lei de Improbidade, convertendo-o de exemplificativo para taxativo, além de ter introduzido a prescrição intercorrente com prazo de quatro anos.

Ainda, um dos pontos mais debatidos foi a extinção da modalidade culposa da improbidade administrativa, sendo exigível o dolo para a sua configuração, sendo tal tópico alvo de diversos debates já preexistentes nos tribunais.

Nesse toar, a partir desse novo diploma legal, insta analisar as múltiplas questões decorrente das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, e o reflexo na condenação dos agentes públicos.

#### **3.1 O elemento subjetivo**

A extinção da modalidade culposa pela Lei nº 14.230/2021 foi um dos pontos mais debatidos pelos juristas, embora já fosse um entendimento dos Tribunais Superiores, no que se refere aos artigos 9º e 11 da LIA, como vemos:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. LEI Nº 8.429/1992. **ATO ÍMPROBO NÃO CARACTERIZADO.**

1. O ATO DE IMPROBIDADE IMPLICA A PRESENÇA DE DOLO, MÁ-FÉ, DESONESTIDADE, FALSIDADE, CORRUPÇÃO, VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS, O QUE, IN CASU, NÃO OCORREU.

2. Conforme a jurisprudência dos nossos Tribunais Superiores, é imprescindível a existência de dolo do agente público para que o ato praticado configure um ato ímprobo, afastando-se, pois, a responsabilidade objetiva do agente. Não é qualquer irregularidade que deve ser qualificada como ímproba, devendo recair os efeitos da lei de improbidade administrativa àqueles que intencionalmente pratiquem suas condutas malfeitoras. (...) (TRF-1 - AC: 45816 DF 2004.34.00.045816-2, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, Data de Publicação: e-DJF1 p.082 de 15/02/2012)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. MANUTENÇÃO. AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL DE FORMA DIRETA. EMISSÃO DE EMPENHOS. **CONDUTA DESONESTA E DOLOSA. NÃO CONFIGURAÇÃO.** MERAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO. **ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO.** ABSOLVIÇÃO. MANUTENÇÃO.

(...)

4. É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual, para a configuração do ato ímprobo, **é necessária a análise do elemento subjetivo**, qual seja, dolo nas condutas tipificadas nos arts. 9º e 11, ou ao menos culpa, quanto às condutas do art. 10 da Lei n. 8.429/92.

(...)

8. A Lei de Improbidade Administrativa não visa punir aquele gestor ou servidor tido como inábil ou negligente, mas aquele desonesto, corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

9. Tem-se que atentar para os princípios da razoabilidade e proporcionalidade para a configuração de ato de improbidade administrativa contido na norma, levando-se em conta o próprio conceito do termo "improbidade", bem como a severidade das penas impostas a esse ato, nos termos do art. 37, parágrafo 4º, da Carta Política de 1988.

(TRF-5 – APELREEX-PE, DESEMBARGADOR FEDERAL RUBENS DE MENDONÇA CANUTO, 4ª Turma, JULGAMENTO: 15/06/2018) – Destacou-se.

Dessa forma, embora a redação inicial da Lei nº 8.429/92 permitisse a possibilidade da condenação por ato culposo, prevista expressamente no artigo 10, resta evidente que os Tribunais já compreendiam a impossibilidade da condenação por alto culposo nos demais tipos previstos, de modo que tal entendimento restou consubstanciado pelas alterações da NLIA, que determinou, de modo expresso, a necessidade do dolo para a configuração do ato.

Compulsando as jurisprudências que envolvem a matéria, mostra-se claro que a prática de ato que contraria a legislação, ainda que cause prejuízo ao erário, não é suficiente para a configuração de ato de improbidade administrativa, porquanto é necessário, então, a comprovação do elemento subjetivo, ou seja, do dolo do agente.



De acordo com Edilson Pereira Nobre Júnior (2000), aceitar a conduta culposa como caracterizadora de ato ímprobo é incompatível com a própria definição de improbidade administrativa, que requer a constatação da imoralidade administrativa qualificada.

O dolo, como já visto anteriormente, é caracterizado pela vontade livre e consciente de realizar uma conduta ilícita, ou aceitar o risco de produzi-la, sem nenhuma finalidade em específico. Além disso, não é possível presumir a existência do dolo, devendo haver indícios certos da sua presença.

Há de se ressaltar que a Nova Lei, ao exigir o dolo para a configuração do ato de improbidade, traz a necessidade do dolo caracterizado pela **vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito previsto nos artigos 9º, 10 e 11**, como prevê o §2º do artigo 1º da NLIA, sendo necessária a existência da má-fé ao praticar o ato, de modo que não basta, apenas, a mera voluntariedade do agente. Assim, o dolo genérico, antes suficiente, abre espaço para a necessidade da demonstração do dolo específico.

A redação original do artigo 10 da Lei nº 8.429/92 previa:

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

Logo, o dispositivo deixava explícito a possibilidade da condenação em razão de ato culposos, enquanto os artigos 9º e 11 da LIA eram omissos quanto à punição por tal modalidade. Embora houvesse a lacuna quanto à modalidade culposa, a doutrina e os tribunais logo compreenderam no sentido de que era necessário o dolo para a configuração de tais atos ímprobos, sendo a comprovação do dolo a regra.

Garcia e Alves (2013, p. 403) entendem um fator lógico-sistemático de exclusão: se a culpa foi prevista unicamente no artigo 10, restava evidente que a intenção do legislador foi restringi-la a tal hipótese, excluindo-a das demais.

Ainda, cumpre trazer o posicionamento do Supremo Tribunal de Justiça:

As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, **não se tolera responsabilização objetiva e nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloquente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9º e 11.**

(REsp 940.629/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 26/08/2008)

Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10.  
(AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011)

Nesse mesmo sentido, no ano de 2018 foi promulgada a Lei nº 13.655, que fez a inserção do artigo 28 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo ou erro grosseiro**. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Dessa forma, restou explícita, também, a necessidade da comprovação do dolo específico nos casos da responsabilidade do agente público, ou quando restar caracterizado o erro grosseiro.

Nesse sentido, tal dispositivo apenas reforça a ideia de que o agente não deveria ser submetido às duras repressivas características da punição em razão do ato de improbidade apenas em razão de ato culposo leve, devendo haver aquele erro manifesto, evidente e inescusável, praticado com culpa grave, como define o artigo 12, §1º, do Decreto nº 9.830/2019.

Não bastaria, contudo, a verificação de culpa leve para incidência excepcional das sanções de improbidade. Naquele contexto, prevaleceu o entendimento de que a culpa, indicada na redação originária do art. 10 da LIA, deveria ser **“grave”**.

O afastamento da culpa leve na caracterização da responsabilização pessoal dos agentes públicos, em qualquer hipótese, foi confirmado pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), inserido pela Lei 13.655/2018, que dispõe: “agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. (NEVES, REZENDE, 2021, p. 5).

É possível perceber que, embora a definição acerca da impossibilidade da condenação por ato ímprobo culposo apenas tenha sido delimitada normativamente no ano de 2021, com a NLIA, tal entendimento já era explicitado pelos Tribunais e até pelo próprio sistema legislativo, ao elaborar o artigo 28 da LINDB. Dessa forma, tal alteração não gerou tamanha surpresa no mundo jurídico.

Assim, tem-se a definição de ato de improbidade no artigo 1º, §01, da Lei 14.230/21:

§ 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.

O legislador buscou determinar, ainda no artigo 1º do novo diploma legal, a novidade acerca da necessidade do elemento subjetivo para a caracterização do ato de improbidade, explicitando no §2º do mesmo artigo o que seria considerado como dolo.

Dessa forma, a Lei de Improbidade buscou, cada vez mais, descaracterizar a ideia de que o ato ímprobo seria o mesmo que irregularidades administrativas, de modo a não se admitir que a mera inaptidão do agente público enseje na condenação por ato ímprobo, ideia corroborada pela ressalva prevista no artigo 1º, §3º, da NLIA:

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Nota-se que o legislador buscou ser insistente na necessidade da presença do dolo para a configuração do ato de improbidade, optando por explicitar a exigência de tal elemento subjetivo.

Nesse esteio, com tal alteração, o âmbito de incidência da Lei de Improbidade Administrativa passou a ser mais restrito, de modo que o magistrado poderá rejeitar a petição inicial que não estiver munida dos documentos que indiquem indícios da presença do dolo no ato imputado, como há a previsão do artigo 17, §6º, II, e §6º-B, da Lei nº 14.230/21.

§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham **indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado** ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

(...)

§ 6º-B A petição inicial será **rejeitada** nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os **requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo**, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.

Por fim, embora seja forçoso reconhecer que houve uma ânsia por findar a ideia da possibilidade da punição por ato culposos, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a nova redação dada a Lei nº 8.429/92 não poderia ser aplicada a casos culposos nos

quais houve **condenações definitivas e processos em fase de execução das sanções**.

A decisão foi tomada no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE 843989), prevalecendo o entendimento do relator, Ministro Alexandre de Moraes, no sentido de que, embora a nova redação seja mais benéfica para o réu, a Lei de Improbidade está no âmbito do direito administrativo sancionador, e não do direito penal, ou seja, não retroagindo a lei. Porém, o tópico da retroatividade das alterações será melhor estudado no próximo capítulo.

### **3.2 A prescrição**

A fim de bem compreender as alterações promovidas no tópico da prescrição na Lei de Improbidade, cumpre melhor entender o seu conceito no âmbito do direito administrativo sancionador.

Inicialmente, é imprescindível compreender que a prescrição existe quando há algum direito ou dever jurídico violado, de modo que surge, para o estado, a pretensão de punir aquele responsável pela violação. Nesse sentido, embora o estado seja a entidade que carrega o dever punitivo, tal poder tem, também, limitações, não podendo ser irrestrito e ilimitado.

Dessa forma, surge a prescrição, como uma forma de limitar a pretensão punitiva estatal, sendo um prazo correspondente que, quando superado, acarreta a perda da pretensão punitiva do estado. Para Luís Roberto Barroso (2001), o instituto da prescrição tem suas raízes numa das razões de ser da ordem jurídica: estabelecer a segurança nas relações sociais.

Para Clóvis Bevilacqua (1941), a prescrição é a perda da ação atribuída a um direito e de toda sua capacidade defensiva, por causa do não-uso delas, em um determinado espaço de tempo.

Por fim, cumpre trazer o artigo 189 do Código Civil:

Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.

Assim, bem compreendendo o conceito de prescrição, tem-se que os atos de improbidade administrativa estão sujeitos aos prazos prescricionais, assim como as infrações penais.

Nesse toar, caso o legitimado ativo demore a intentar a ação de improbidade contra o agente que teria praticado a conduta ímproba, constatar-se-á a prescrição, ou seja, a perda da pretensão punitiva estatal, quando ultrapassado o prazo previsto em lei.

Além dessa modalidade prescricional, a Nova Lei de Improbidade trouxe a prescrição intercorrente, ou seja, mesmo com a ação ajuizada é possível ocorrer a prescrição durante a tramitação processual, com a finalidade de reduzir a morosidade judiciária.

Antes da Lei nº 14.230/21, o artigo 23 da Lei de Improbidade previa três hipóteses do prazo prescricional. Vejamos:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até **cinco anos** após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do **prazo prescricional previsto em lei específica** para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até **cinco anos** da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei

Após as alterações realizadas pela Lei nº 14.230/21, o prazo passou a ser de 08 anos, contados a partir da ocorrência do ato ímprobo, e, no caso das infrações permanentes, do dia em que a permanência foi cessada.

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Embora tenha ocorrido a dilação do prazo prescricional, não implica necessariamente, no endurecimento da Lei de Improbidade, visto que, em verdade, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional foi **antecipado**, haja vista o prazo anterior tinha três marcos iniciais diferentes, sendo:

1º - Para servidores com vínculo temporário, como em razão de mandato, cargo em comissão ou função de confiança, o prazo começa a partir do primeiro dia após o término do vínculo (conforme inciso I);

2º - No caso de servidores com vínculo permanente, ou seja, ocupantes de cargo efetivo ou emprego público, o prazo inicia-se a partir da data em que o fato que gerou a irregularidade se tornou conhecido (conforme inciso II);

3º - Para as entidades mencionadas no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 8.429/92, a contagem do prazo começa a partir da data da apresentação à Administração Pública da prestação de contas final (conforme inciso III).

Outra inovação trazida pela NLIA, como anteriormente mencionado, foi a prescrição intercorrente:

A prescrição intercorrente ocorre no curso do processo e em razão da conduta do autor que, ao não prosseguir com o andamento regular ao feito, se queda inerte, deixando de atuar para que a demanda caminhe em direção ao fim colimado.” (Min. Luís Felipe Salomão, no AgInt no AREsp 1083358/RS).

A redação original da Lei de Improbidade Administrativa não previa o instituto da prescrição intercorrente, também sendo um entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, haja vista não havia qualquer menção ao instituto na redação da Lei nº 8.429/92. Vejamos:

Esta Corte Superior possui jurisprudência consolidada no sentido de que não há falar em prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, pois a Lei 8.429/92 somente prevê a existência de prazo prescricional para o ajuizamento da ação.  
(STJ. 2ª Turma. AgInt nos EDcl no REsp 1860617/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 23/11/2020.)

Com a Lei nº 14.230/21, o §8º do artigo 23 passou a prever o instituto:

§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo.

A prescrição intercorrente tem o prazo de 04 anos, como previsto no artigo 23, §5º, da NLIA, sendo contado entre alguns marcos temporais estipulados pela legislação. Tais marcos temporais estão previstos no §4º do mesmo artigo, sendo eles:

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:  
I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;  
II - pela publicação da sentença condenatória;  
III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;  
IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;  
V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Logo, nos casos em que a ação de improbidade ultrapassar o prazo, haverá a perda da pretensão punitiva do Estado, **de modo que o infrator não será punido**.

Vale ressaltar, contudo, que as ações de ressarcimento ao erário não estão sujeitas à prescrição. Consoante o § 5º do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tais ações são imprescritíveis. Essa prerrogativa especial deve ser aplicada em relação ao patrimônio público, visto que é fundamental garantir a proteção dos bens e interesses coletivos (AGRA, 2017).

Embora a nova previsão possa ter o intuito de acabar com a morosidade das ações de improbidade, a inovação poderá acarretar, em verdade, na impunibilidade de diversos agentes públicos que cometeram atos ímprobos, visto que o Poder Judiciário conta com diversas ações em curso, para além das ações de improbidade administrativa.

### 3.3 A alteração dos tipos

Outro ponto controvertido na alteração da redação original da Lei nº 8.429/92 foi a alteração da natureza do rol das condutas típicas previstas no artigo 11 da LIA, ou seja, o artigo referente aos atos que infringem os princípios administrativos.

A disposição anterior previa um rol exemplificativo, haja vista a redação do caput, que narrava:

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

Dessa forma, a expressão “notadamente”, suprimida no novo diploma, denotava uma ideia de que os incisos não passavam de indicações, sugestões, exemplos. Contudo, a partir do momento em que o termo foi retirado, tem-se que o rol passou a admitir uma natureza taxativa, ou seja, as condutas ímprobas que afrontam os princípios administrativos passaram a ser restritas ao determinado pelo rol.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, **caracterizada por uma das seguintes condutas**: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Assim como as demais mudanças, tal alteração também gerou uma grande discussão doutrinária, visto que, para muitos, foi um grande avanço para a segurança

jurídica, porquanto deu uma maior proteção aos gestores públicos, em razão de um rol estabelecido das condutas tidas como típicas, não sendo mais tão abrangente, tal como a redação anterior, que permitia uma abertura para a interpretação dos julgadores e daqueles legitimados a ajuizar a ação de improbidade, passando a ser palpável e pré-determinado.

Em contraponto, assim como houve considerações positivas frente à mudança, há, também, aqueles que acreditam que a alteração representou uma redução no campo da proteção à moralidade, sendo, em verdade, um retrocesso na defesa do interesse público. (PINHEIRO e ZIESEMER, 2022)

Assim, tem-se que essa alteração representou uma espécie de *abolitio criminis*, tal como no direito penal, no momento em que determinou que apenas as condutas previstas taxativamente no rol do artigo 11 da Nova Lei de Improbidade são consideradas como puníveis por violadorem dos princípios da Administração Pública.

Cumprir trazer o julgamento, ainda em 2021, que aplicou o entendimento acerca da taxatividade do artigo 11, de modo que desconsiderou a existência de ato de improbidade administrativa, visto que a conduta imputada não constava no rol do artigo 11 da nova redação da LIA. Vejamos:

EMENTA: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. APREENSÃO DE MOTOCICLETA. LIBERAÇÃO SEM A OBSERVÂNCIA DAS FORMALIDADES DEVIDAS. INDÍCIOS DE ENTREGA A TERCEIRO NÃO IDENTIFICADO. PAD. USO DE DOCUMENTO ADULTERADO PERANTE A COMISSÃO INVESTIGATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LIA. PRESCRIÇÃO RECONHECIDA EM PRIMEIRA INSTÂNCIA. RECURSO APELATÓRIO DO MPF. FATOS EM TESE TIPIFICADOS COMO CRIME. PRESCRIÇÃO AFASTADA. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS ACERCA DA APROPRIAÇÃO OU DESVIO DO BEM APREENDIDO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS PELA ADULTERAÇÃO DE DOCUMENTO. INCIDÊNCIA DA LEI 14.230/21. FATO ATÍPICO DIANTE DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO APENAS PARA AFASTAR A PRESCRIÇÃO, JULGANDO IMPROCEDENTE O PEDIDO.

(...) 3. No caso, o Ministério Público Federal atribui ao réu a prática de atos ímprobos consistentes na liberação irregular de veículo apreendido a terceiro não identificado, bem como na adulteração de documento público utilizado perante a administração, condutas que também são tipificadas pela legislação penal.

(...) 18. Pode-se concluir que a conduta implica em ofensa à legalidade e à moralidade administrativa, o que poderia levar à condenação na forma da redação anterior da LIA.

**19. Todavia, a partir da vigência da Lei 14.230/21, o ato de improbidade previsto no art. 11 deve se enquadrar em uma das condutas previstas nos seus incisos, não sendo mais possível a condenação por meio de tipos abertos de violação aos princípios da administração.**

20. Logo, considerando que a falsificação ou o uso de documento falso perante administração **não se enquadra em nenhum dos tipos previstos no art. 11, pode-se concluir que tal conduta não configura ato de**



**improbidade, embora possa ensejar a condenação por infração administrativa ou até mesmo criminal.**

(...) 24. Recurso parcialmente provido apenas para afastar a prescrição, julgando improcedente o pedido.

(Apelação Cível, processo nº 0001206-86.2015.4.05.8103, Rel. Desembargador(a) Federal Paulo Machado Cordeiro - 2ª Turma, 25/11/2021.)

Ainda, cumpre trazer o julgamento do ARE nº 1.346.594/SP-AgR, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que trouxe a incidência do tema 1.199 do STF, a ser melhor analisado posteriormente.

“SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843.989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a **abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exhaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.**

2. No julgamento do ARE 843.989 (tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações introduzidas pela Lei 14.231/2021, para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade relativa para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.

4. Tendo em vista que (i) a imputação promovida pelo autor da demanda, a exemplo da capitulação promovida pelo Tribunal de origem, **restringiu-se a subsumir a conduta imputada aos réus exclusivamente ao disposto no caput do art. 11 da Lei 8.429/1992** e que (ii) as condutas praticadas pelos réus, nos estritos termos em que descritas no arresto impugnado, não guardam correspondência com qualquer das hipóteses previstas na atual redação dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para julgar improcedente a pretensão autoral.

5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada.

6. Agravo regimental desprovido.

(ARE nº 1.346.594/SP-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 31/10/23).

Dessa forma, a partir da jurisprudência sob análise, é possível compreender que, além da necessidade de a conduta ilícita estar prevista no artigo 11 da Lei de Improbidade, a mera indicação do caput do artigo 11, qual seja, violação dos princípios da administração pública, não é suficiente para que seja identificado o ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido, embora torne-se mais seguro para os agentes públicos a restrição das possibilidades de condutas ilícitas em razão da violação dos princípios, resta evidente, cada vez mais, uma maior dificuldade, esta positiva para uns e negativa para outros, de enquadrar atos dos gestores como condutas ímprobas, de modo que há uma possibilidade de acarretar um maior prejuízo para os entes públicos, em especial os pequenos municípios brasileiros.

### 3.4 Inovações processuais

Sob o viés processual, a Lei nº 14.230/2021 estabeleceu condições mais rigorosas para o ingresso de novas ações de improbidade, tal como a legitimidade exclusiva do Ministério Público para intentar as ações de improbidade, como também a necessidade de indícios de dolo ainda na petição inicial.

A nova redação do artigo 17 dispõe:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será **proposta pelo Ministério Público** e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Dessa forma, tem-se que o legislador resolveu restringir as possibilidades de quem poderia figurar no polo ativo da ação de improbidade administrativa, excluindo, então, hipótese de a pessoa jurídica interessada intentar a ação. Ademais, a legislação determinou que o *Parquet* manifestasse o seu interesse em assumir os processos já em curso, no prazo de um ano, sob pena de arquivamento destes.

Ainda, a Lei nº 14.230/2021 tentou excluir a possibilidade de a pessoa jurídica lesada realizar acordo de não persecução cível. O acordo de não persecução cível é um pacto estabelecido entre o Ministério Público e o suposto autor da conduta ímproba, no qual o segundo se compromete a cumprir determinadas condições, estabelecidas pelo *Parquet*, em troca da não ajuização da ação por improbidade administrativa. A Lei nº 14.230/2021 introduziu o art. 17-B, § 5º na Lei nº 8.429/92, estipulando que apenas o Ministério Público tem a prerrogativa de negociar e firmar o acordo de não persecução cível com o investigado ou demandado.

Diante de tais alterações, questionou-se a intenção do legislador, sendo válido supor que este buscou findar a utilização das ações de improbidade como um mero **ato político**, contudo, ao passo que a modificação atinge os processos ainda em

curso, exsurge a possibilidade de o Ministério Público deparar-se com uma infinidade de ações, não podendo sustentar tamanha demanda, gerando, novamente, a impunibilidade dos agentes públicos que, de fato, cometeram atos ilícitos.

Essas bruscas mudanças ensejaram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade de números 7042 e 7043, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, e tendo como objeto os artigos 17, caput, e os §§ 14 e 20, além do artigo 17-B, todos da nova redação da Lei nº 8.429/92, alterados e incluídos pelo art. 2º da Lei nº 14.230/2021, e os arts. 3º e 4º da Lei nº 14.230/2021.

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPOTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL ( CF, ARTIGO 129, § 1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(...) 2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, § 1º da Constituição Federal e, consequentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil.

3. A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira.

**4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição ( CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência ( CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa.**

(...) 7. Ação julgada parcialmente procedente para

(a) declarar a **inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17**, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a **restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil;**

(...)

c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021.

(STF - ADI: 7042 DF, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 31/08/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-035 DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023)

Nesse soar, tem-se que o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucionais os dispositivos da Lei nº 14.230/2021 que conferiam exclusivamente ao Ministério Público a legitimidade para propor ações por improbidade e para realizar acordos, de modo que os entes públicos que tenham sofrido prejuízos decorrentes de atos de improbidade também têm autorização para iniciar ações de improbidade e negociar acordos de não persecução civil relacionados a esses atos.

O *Parquet*, nas ações de improbidade administrativa, desempenha um papel fundamental de proteger o patrimônio público em seu sentido mais amplo, defendendo interesses do ente público. Todavia, a atuação da pessoa jurídica prejudicada na ação de improbidade é considerada essencial, vez que foi ela quem suportou os danos causados pelos atos ímprobos. Logo, não há justificativa para negar à pessoa jurídica lesada a legitimidade para defender seu próprio direito.

Outro ponto bastante questionado foi a alteração promovida pelo art. 17, § 6º, II, da Lei 14.230/21 que determinou que a petição inicial deve estar acompanhada de documentos ou justificativas que apresentem indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo alegado, ou fundamentos que explicam a impossibilidade de fornecer tais provas.

Mostra-se questionável a exigência de indícios de dolo logo na propositura da ação, uma vez que o momento mais apropriado para a coleta de provas ocorre durante a instrução probatória. Todavia, o legislador considera essa preocupação ao estipular que o autor estará dispensado da apresentação de provas pré-constituídas se justificar a impossibilidade de sua obtenção.

#### **4 UMA REVISÃO DO TEMA 1.199 DO STF ACERCA DA (IR)RETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230/21**

Nos autos do ARE 843989/PR, debateu-se o Tema 1.199 da repercussão geral, que teve o intuito de definir se as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21 deveriam retroagir para beneficiar aqueles que teriam cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, bem como quanto aos prazos de prescrição geral e intercorrente.

O Agravo em Recurso Extraordinário, interposto em face do acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, versa acerca de ação civil pública ajuizada no ano de 2006 pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, com o intuito de condenar a ré ao ressarcimento de prejuízos sofridos em decorrência de sua atuação como procuradora contratada para defender em juízo os interesses do INSS. Dessa forma, ROSMERY TEREZINHA CORDOVA alvo da imputação do artigo 10, caput, e incisos I, X e XII da Lei nº 8.429/92.

A recorrente alegou, em suma, que não teria cometido qualquer ato de improbidade, mesmo que sua conduta fosse considerada um ato ilícito – o que, inclusive, retoma a discussão acerca da necessidade da diferenciação entre mero ato ilícito ou ato de improbidade –, bem como que a ação proposta estaria prescrita, vez que teria mais de 05 anos da ocorrência dos fatos apontados como ímprobos.

Pôde-se compreender que as imputações realizadas pelo INSS tratavam-se de condutas culposas, porquanto este não mencionou a presença de dolo nos atos supostamente praticados pela recorrente. Inicialmente, a sentença julgou improcedente o pedido, por considerar a inexistência da prática de ato de improbidade administrativa.

Isso posto, compreendida a contradição enfrentada nos autos processuais, parte-se para compreender as nuances do Tema 1.199 do STF.

##### **4.1 A natureza civil do ato de improbidade administrativa**

Entender a natureza civil dos atos de improbidade administrativa é imprescindível para bem compreender a possibilidade ou não da retroatividade do novo normativo.

Diante do universo do Direito Administrativo Sancionador, faz-se necessário traçar uma linha de diferenciação, buscando determinar onde acaba o Direito Administrativo e começa o Direito Penal. Destaca-se que, embora ambos sejam expressões do poder punitivo estatal, tem-se que não guardam similitude de lógica operativa (2020, OLIVEIRA; GROSSI)

Há, em verdade, uma dissonância quanto aos limites entre esses dois ramos do direito, no que tange à Improbidade Administrativa, podendo-se analisar a decisão do Ministro Luiz Fux quando relator do REsp 721190/CE:

"é uníssona a doutrina no sentido de que, quanto aos aspectos sancionatórios da lei de improbidade, impõe-se exegese idêntica a que se empreende com relação às figuras típicas penais."

Ademais, a linha de pensamento de que a Lei de Improbidade Administrativa tem uma natureza penal é, até certo ponto, coerente, haja vista a imposição de severas penalidades. Contudo, há de se reconhecer a ressalva do legislador constitucional, no artigo 37, §4º, da Constituição da República, ao mencionar a possibilidade da condenação por ação penal para além da seara da improbidade administrativa:

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

Logo, resta clara a intenção do legislador de separar as sanções para os atos ímprobos, ou seja, de natureza cível, das sanções de natureza penal. Ainda com a ressalva constitucional, a Lei nº 14.230/21, no artigo 17-D, **excluiu a natureza civil da ação** de improbidade administrativa. Vejamos:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Contudo, deve-se entender que a exclusão da natureza civil da ação de improbidade não obsta a natureza civil do ato em si, sendo tal fato reconhecido pelo

Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 576 de Repercussão Geral<sup>1</sup>, também de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (RE nº 976.566/PA).

#### 4.2 Da (ir)retroatividade da revogação da modalidade culposa

Ainda antes da Lei nº 14.230/21 não havia a possibilidade da condenação por ato de improbidade administrativa com base na responsabilidade objetiva do agente, bem como por atos de improbidade culposos referentes aos artigos 9º e 11. Dessa forma, há de se reconhecer que, embora a questão de a impossibilidade da modalidade culposa apenas ter sido positivada na Lei nº 14.230/21, tal posicionamento já era adotado por grande, ou até todos os tribunais brasileiros.

Logo, como já mencionado anteriormente, ao analisar a imputação em sede de ação de improbidade, deve-se analisar a clara demonstração da vontade do agente, ou seja, do dolo em praticar o ato ilícito qualificado, já que o elemento subjetivo é essencial para a configuração da improbidade (AgRg no RESP 1.122.474/PR, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA). Assim, cumpre trazer um trecho do voto do Relator Alexandre de Moraes, no Acórdão do ARE sob estudo:

Em todos esses julgamentos com repercussão geral, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL adotou a **compreensão de que as condutas ilícitas cometidas sem a intenção dolosa mereciam tratamento diferenciado, exatamente porque a culpa e a desonestidade em termos de improbidade administrativa não necessariamente caminham juntas.**

Tanto é que, como anotei acima, no Tema 897 da repercussão geral, RE 852475-RG, esta CORTE considerou essencial o elemento subjetivo do dolo para a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Cumpre salientar que, embora extinta a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, ainda subsiste a possibilidade de o sujeito responder civil e administrativamente ao cometer ato culposo de improbidade. Nesse esteio, prevê o artigo 28 da LINDB que o agente público irá responder **pessoalmente** por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

No caso do erro grosseiro, este resulta de negligência, imprudência ou imperícia, ou seja, o que se entende por culpa grave (artigo 12, §1º, do Decreto nº 9.830/2019).

---

<sup>1</sup> O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias.

Um ponto importante levantado pelo Acórdão em análise foi a inexistência de qualquer previsão de “anistia” para aqueles já condenados por atos de improbidades culposos, ou, ainda, a possibilidade de retroatividade dos efeitos de tamanha alteração legislativa, apenas estabelecendo a aplicação genérica dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador – cumpre lembrar que este não deve ser confundido com o direito penal – sub-ramo do Direito Administrativo.

Ainda antes do tema 1.199, o Ilustre Professor Walber Agra, em artigo publicado em novembro 2021, já sustentava o entendimento acerca da possibilidade da retroação do novo diploma, razão das características do Direito Sancionador. Vejamos:

Assim, depreendendo-se que a Lei de Improbidade Administrativa está circunscrita ao campo do Direito Sancionador, que a Constituição não proíbe a retroatividade de lei que beneficie o réu, tanto as normas penais, quanto as que ostentam conteúdo sancionatório, não há se falar em engendrar qualquer tipo de discussão quanto à possibilidade de aplicação da Lei nº 14.230/2021 aos processos em curso, seja em primeira instância ou em qualquer outra esfera recursal.

(...)

**Como facilmente se depreende, em nenhum momento a nova lei impediu a retroatividade, autorizando o cumprimento da retroatividade da norma mais benigna.**

Dessa forma, a fim de bem compreender a questão de uma possível retroação da Nova LIA, o Ilustríssimo Relator Min. Alexandre de Moraes trouxe uma série de fatores a serem analisados. Vejamos

Na presente hipótese, portanto, para a análise da retroatividade ou irretroatividade não da norma mais benéfica trazida pela Lei 14.230/2021 – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – o intérprete deverá, obrigatoriamente, conciliar os seguintes vetores:

- (1) A natureza civil do ato de improbidade administrativa definida diretamente pela Constituição Federal;
- (2) A constitucionalização, em 1988, dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS)
- (3) A aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade administrativa por determinação legal;
- (4) Ausência de expressa previsão de “anistia geral” aos condenados por ato de improbidade administrativa culposo ou de “retroatividade da lei civil mais benéfica”;
- (5) Ausência de regra de transição.

Logo, a partir da fixação de tais postulados, é possível compreender que o princípio da retroatividade da lei penal, previsto na Constituição da República, não tem uma aplicação **automática** nos casos de improbidade, haja vista não existir qualquer



previsão legal. Em verdade, a previsão da retroatividade da lei penal mais benéfica é uma exceção à normalidade, sendo uma grande ressalva no ordenamento jurídico brasileiro, haja vista este preza pela segurança jurídica dos atos normativos e da coisa julgada.

Portanto, a partir dos argumentos acima analisados, o STF compreendeu que a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa não é retroativa, ou seja, **não tem qualquer eficácia sobre a coisa julgada**, ou sobre as penas já em processo de execução, ante a previsão constitucional do inciso XXXVI, artigo 5º, da CRFB:

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Nesse mesmo sentido, considerando a impossibilidade de a NLIA atingir o direito adquirido e a coisa julgada, a redação anterior do artigo 10, ou seja, a condenação por modalidade culposa, não poderá ultra-agir, pelo princípio do *tempus regit actum*. Assim, tendo sido revogado o ato de improbidade administrativa culposo antes do trânsito em julgado de decisão condenatória, não será possível dar continuidade a uma investigação baseada na antiga redação, ou, ainda, haver a condenação com base em uma conduta que não é mais considerada típica, em razão de sua revogação.

Desta feita, entendeu-se que não se trata de uma retroatividade, visto que todos os atos processuais praticados serão considerados válidos, bem como a ação pode ser utilizada para fins de ressarcimento ao erário, contudo, **apenas não será possível a condenação do agente com fulcro em norma expressamente revogada, ainda que vigente à época do ato**. Em suma, concluiu-se:

Em conclusão, as alterações feitas pela Lei 14.230/2021 nos artigos 1o, §§ 1o e 2o; 9o, 10, 11; bem como com a revogação do artigo 5o preveem:

- 1) Impossibilidade de responsabilização objetiva por ato de improbidade administrativa;
- 2) A exigência de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo – nos artigos 9o, 10 e 11 – a presença do elemento subjetivo – DOLO;
- 3) A inexistência da modalidade culposa de ato de improbidade a partir da publicação da Lei 14.230/2021;
- 4) A irretroatividade da norma benéfica da Lei 14.230/2021, 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;
- 5) A aplicação dos princípios da não ultra-atividade e *tempus regit actum* à modalidade culposa do ato de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em

julgado; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente.

Nesse esteio, observa-se que a Suprema Corte brasileira adotou uma espécie de **retroatividade mitigada ou parcial**, por maioria de votos, partindo do pressuposto de que a coisa julgada e a segurança jurídica devem se sobrepor às alterações, contudo, os processos ainda não julgados e/ou aqueles ainda nem iniciados, mas que versariam sobre fatos ocorridos na vigência da antiga lei, não poderiam ser julgados sob a ótica de uma norma definitivamente revogada.

#### **4.3 Da ir(retroatividade) do novo prazo prescricional**

Por fim, destaca-se que, para haver a condenação por ato de improbidade administrativa, bem como a imposição das sanções previstas no ordenamento jurídico, deve-se haver o ajuizamento da ação específica, bem como devidas as etapas processuais e respeito aos princípios da ampla defesa e contraditório.

A Nova Lei de Improbidade Administrativa alterou substancialmente os prazos prescricionais, determinando o prazo de 08 (oito) anos a contar da data da ocorrência do feito, além de criar a prescrição intercorrente, tal como já dissertado anteriormente.

Dessa forma, entendeu a Suprema Corte que a aplicação do novo prazo prescricional deveria observar os princípios da **segurança jurídica**, haja vista uma lei superveniente não poderia ensejar na declaração de prescrição de uma ação em já curso.

Assim, diferentemente da possibilidade da “retroatividade mitigada” da exclusão da modalidade culposa, nos casos em que os processos ainda não transitaram em julgado, a opção para a alteração nos prazos prescricionais foi no sentido de que **não há retroação**, ainda nos casos dos processos em curso.

Logo, entendeu-se que os marcos temporais expressos na Lei nº 14.230/21 apenas aplicar-se-ão a partir da data de publicação da nova lei, nos casos ajuizados após a vigência da nova redação. Ainda, no voto do Ministro Alexandre de Moraes, houve um destaque quanto aos prazos prescricionais não se aplicarem às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa na modalidade dolosa, haja vista serem imprescritíveis, tal como decidido no Plenário da Cortem no tema 897.

## 5 DAS REPERCUSSÕES NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS

Após bem compreender diversas mudanças realizadas pela Lei nº 14.230/21, faz-se necessário, também, analisar a repercussão concreta na seara judicial, ou seja, se houve um reflexo das alterações nas ações de improbidade que tramitam no cenário brasileiro.

Assim, o estudo “Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa: análise a partir dos dados do Conselho Nacional de Justiça”, realizado pelo Movimento Pessoas à Frente, revelou que, entre os anos de 2021 e 2023, houve a redução de 42% nas novas ações por improbidade administrativa. Para a referida análise, foram utilizados os dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Nesse esteio, a partir dos dados do DataJud, foi possível concluir:

Em suma: permitem concluir com segurança que depois da alteração da Lei de Improbidade pela Lei n. 14.230, de 2021, houve sensível queda na quantidade de novas ações fundadas na imputação de improbidade administrativa. Trata-se de relevante achado sobre o impacto da NLIA sobre a propositura de novas ações. (ROCHA, 2024)

Além disso, concluiu-se, também, que ocorreu uma queda no número absoluto de novos processos de improbidade administrativa, bem como uma redução proporcional em relação ao total de casos. Tais conclusões aplicam-se a quase todos os tribunais e anos, exceto na comparação entre 2022 e 2020 para o TJAM e entre 2023 e 2021 para os tribunais TJES, TJAC, TJAL e TJMS. A hipótese para explicar essa discrepância é a existência de inconsistências nos dados ou na forma como são inseridos na base de dados do CNJ.

No que se refere às condenações em específico, ainda não foi possível realizar uma análise numérica apropriada, consoante trazido pelo estudo, haja vista o tempo médio de duração das ações de improbidade, de modo que não houve elementos suficientes para subsidiar a análise devida.

Com pouco mais de dois anos de alteração da lei, ainda não é possível avaliar as suas consequências sobre o número de condenações: dado o tempo médio de tramitação das ações de improbidade até que as decisões proferidas transitem em julgado, ainda não há elementos suficientes que permitam análises quantitativas e qualitativas conclusivas sobre as condenações sob o novo regime. (ROCHA, 2024)

Dessa forma, nota-se que a Nova Lei de Improbidade teve uma grande influência no quantitativo de ações de improbidade ajuizadas após a sua promulgação,

de modo que é possível inferir que, ante tamanhas mudanças, os agentes públicos foram beneficiados, especialmente no que tange ao dolo específico, haja vista sua demonstração necessita de um grande arcabouço de provas, diferentemente do que ocorre com a culpa.

Também, nesse mesmo sentido, com o rol taxativo, os agentes públicos não podem mais ser alvos de ações dotadas de tipificações vazias ou em branco, que buscam a condenação com base na interpretação dos demandantes ou do julgador do mérito da ação proposta.

Embora reste mais que evidente o benefício trazido aos agentes públicos, não necessariamente as mudanças favorecem diretamente a sociedade, porquanto é possível concluir, também, que a demonstração da ocorrência das condutas ímprobos, em razão da exigibilidade do dolo, pode ensejar na impunibilidade de sujeitos que buscam obter proveito em detrimento da Administração Pública.

Conclui-se, portanto, que a Lei nº 14.230/21 conseguiu criar um equilíbrio entre a necessidade de punir os agentes que cometem condutas ímprobos na medida de sua culpabilidade, e evitar o punição excessiva de atos meramente irregulares. Ao exigir um maior rigor na demonstração do dolo e ao estabelecer um rol taxativo de condutas, a nova lei equilibra a punição de atos ímprobos com a garantia de segurança jurídica para os agentes públicos, contribuindo para uma aplicação mais justa e ponderada das sanções.

## 6 REFLEXÕES FINAIS

A presente monografia teve como objetivo analisar as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), destacando a importância dessas mudanças para o combate à improbidade administrativa no Brasil.

O estudo abordou o aspecto histórico da lei de improbidade, delineando os motivos da criação da norma, o contexto da época, bem como as diversas disfuncionalidades da primeira redação. Dentre as problemáticas, pôde-se elencar: i) a abertura dos tipos sancionatórios; ii) a condenação por ato de improbidade na modalidade culposa; iii) a banalização das ações de improbidade administrativa.

Nesse esteio, a Lei nº 14.230/21 buscou sanar tais apontamentos, bem como positivar os entendimentos dos tribunais acerca da condenação por ato culposo na improbidade e exigibilidade do dolo, assim como a excluiu definitivamente a modalidade culposa prevista na redação original do artigo 10 da Lei nº 8.429/92.

Ademais, foi possível contemplar o entendimento consubstanciado no Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal, que findou os questionamentos acerca da aplicação da NLIA, haja vista a ausência de disposições acerca da transição dos dispositivos revogados para os implementados.

Conclui-se, por fim, que a nova lei trouxe avanços significativos na delimitação dos atos de improbidade administrativa, exigindo dolo específico para a configuração do ato de improbidade, o que busca evitar a criminalização excessiva de atos meramente irregulares, demonstrando que a Lei nº 14.230/21 conseguiu equilibrar a necessidade de punir atos ímprobos com a garantia de segurança jurídica para os agentes públicos, respondendo, assim, ao problema central do presente trabalho.

A reforma legislativa, ao exigir o dolo específico para caracterizar a improbidade administrativa, ampliou o rigor na identificação desse elemento na conduta do agente ímprobo, conforme previsto nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA. Essa mudança pode ser vista como um esforço para garantir que apenas os atos realmente dolosos sejam punidos, evitando interpretações excessivamente amplas que poderiam levar a injustiças. No entanto, também se destacou que essa exigência mais restritiva pode, em alguns casos, dificultar a punição de atos de corrupção, enfraquecendo o poder sancionatório do Estado.

Em suma, a Lei nº 14.230/21 representa um esforço significativo para aprimorar a justiça administrativa no Brasil. Embora existam controvérsias e desafios na aplicação das novas disposições, a legislação oferece maior clareza e segurança jurídica, buscando um equilíbrio entre punição efetiva e justiça. A continuidade do debate acadêmico e jurídico sobre o tema é essencial para o aperfeiçoamento contínuo da legislação e das práticas administrativas, garantindo que os objetivos de transparência e responsabilidade no setor público sejam plenamente atingidos.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. A possibilidade de retroação da nova Lei de Improbidade Administrativa. **Consultor Jurídico**, 08 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-08/walber-agra-possibilidade-retroacao-lei-improbidade/>. Acesso em 10 de julho de 2024.

AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 205-207.

ANDRADE, Landolfo. Reforma da LIA e novo tipo subjetivo de ato de improbidade administrativa. **Consultor Jurídico**, 04 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-04/landolfo-andrade-tipo-subjetivo-ato-improbidade/>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2024.

BATISTA, L. M. G. O elemento subjetivo no tipo de Improbidade Administrativa: uma análise comparativa das alterações promovidas pela Lei Nº 14.230/2021. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 102-121, 2024. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v11i1p102-121. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/214148>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 de março de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.830**, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Diário Oficial da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm). Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 15 de março de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm). Acesso em: 15 de março de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 940.629/DF**. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 16 de agosto de 2008. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiro-teor/?num\\_registro=200601480695&dt\\_publicacao=04/09/2008](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiro-teor/?num_registro=200601480695&dt_publicacao=04/09/2008). Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Ação de Improbidade Administrativa nº 30/AM** (2010/0157996-6). Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 21 de setembro de 2011. Disponível em: <https://pro->

cesso.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\_registro=201001579966&dt\_publicacao=28/09/2011. Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

BEVILÁQUA, Clovis. **Direito das Coisas**. 1 vol. Rio de Janeiro e São Paulo: Livraria Editora Freitas Barbosa, 1941.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. Análise da Lei De Improbidade Administrativa sob a Perspectiva do Combate à Corrupção. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Encontro Virtual, v. 7, ed. 2, p. 95-115, Jul/Dez 2021. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/issue/view/588>. Acesso em: 04 de abril de 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **As mudanças promovidas pela Lei 14.230/2021 no elemento subjetivo e na prescrição da improbidade administrativa retroagem?** Buscador dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://buscador dizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/38840678620308eadd98d8632df3d6d4>. Acesso em: 10 de abril de 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIPP, Gilson. CARNEIRO, Rafael Araripe. Banalização do conceito de improbidade administrativa é prejudicial a todos. **Revista Consultor Jurídico**, 19 de março de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-19/banalizacao-conceito-improbidade-prejudicial-todos>. Acesso em: 02 de setembro de 2023.

ERHARDT, Manoel de Oliveira. A Lei de Improbidade Administrativa na visão das Cortes Superiores: um panorama da jurisprudência do STF e do STJ. *In*: NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Paradigmas do Direito Administrativo Sancionador no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Dialética, 2021. p. 63-100.

FILHO, Marçal Justen. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

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

JUNIOR, Nilson Ribeiro Santos. Atos de má gestão no Executivo municipal e a banalização da ação de improbidade administrativa. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5877, 04 de agosto de 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/73284>. Acesso em: 01 de setembro de 2023.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa: o direito dos administrados dentro da Lei nº 8.429-92**. 4. ed., rev. e atual. Niterói: Impetus, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92**. 4. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 38.



MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa**: limites de instauração. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo: Atlas, 2002.

NEVES, Daniel; Rezende, Rafael. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NEVES, Daniel; REZENDE, Rafael Carvalho. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa**: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 144 p. ISBN 978-65-596-4294-6.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Improbidade Administrativa e o seu elemento subjetivo. Juridicamente**, [S. l.], 15 de maio de 2023. Disponível em: <https://juridicamente.info/improbidade-administrativa-e-o-seu-elemento-subjetivo/>. Acesso em: 08 de julho de 2024.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira.. Improbidade administrativa: alguns aspectos controvertidos. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 235, p. 61–92, 2004. DOI: 10.12660/rda.v235.2004.45126. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45126>. Acesso em: 08 de julho de 2024.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira.. Sanções administrativas e princípios de direito penal. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 219, p. 127–151, 2000. DOI: 10.12660/rda.v219.2000.47499. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47499>. Acesso em: 08 de julho de 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**: Má gestão pública, Corrupção, Ineficiência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PINHEIRO, Igor; ZIESEMER, H. R.; **Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 1ª. Ed, Leme-SP, Mizuno, 2022

PORTO, Heloisa Rocha; EBERHARDT, Marcos. **A possível banalização da Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/heloisa\\_porto.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/heloisa_porto.pdf). Acesso em: 01 de setembro de 2023.

ROCHA, F. C.; MONTEIRO, V.; POLES DE CASTRO, L. P. **Balanco sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa Análise a partir dos dados do Conselho Nacional de Justiça**. Movimento Pessoas à Frente. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco->

sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf. Acesso em: 9 de julho de 2024.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. 424 p.

TEIXEIRA, Alexandre César Fernandes. **Adequação necessária ou retrocesso social? Análise das mudanças na lei de improbidade administrativa**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 31 de março de 2023. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/61264/adequao-necessria-ou-retrocesso-social-anlise-das-mudanas-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 22 de março de 2023.

XIMENES, Eduardo Araújo Rocha. **Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 18 de janeiro de 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: 22 de março de 2023.