



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

VITÓRIA ADRIELLEN ALBUQUERQUE LOIOLA

LEI 14.230/21 *VERSUS* LEI 8.429/92: (IR) RETROATIVIDADE DA LEI MAIS  
BENÉFICA E (A)TIPICIDADE DA MODALIDADE CULPOSA.

BRASÍLIA  
2022



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

VITÓRIA ADRIELLEN ALBUQUERQUE LOIOLA

LEI 14.230/21 *VERSUS* LEI 8.429/92: (IR) RETROATIVIDADE DA LEI MAIS  
BENÉFICA E (A)TIPICIDADE DA MODALIDADE CULPOSA.

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília

Autora: Vitória Adriellen Albuquerque Loiola  
Orientador: Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho

Brasília, 23 de setembro de 2022



**VITÓRIA ADRIELLEN ALBUQUERQUE LOIOLA**

**LEI 14.230/21 VERSUS LEI 8.429/92: (IR) RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA E (A)TIPICIDADE DA MODALIDADE CULPOSA**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel, na graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho

Universidade de Brasília

---

Professora Dra. Daniela Marques de Moraes

Universidade de Brasília

---

Professora Me. Ana Karenina Silva Ramalho Andrade

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Brasília, 23 de setembro de 2022.



Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Al ADRIELLEN ALBUQUERQUE LOIOLA, VITÓRIA  
LEI 14.230/21 VERSUS LEI 8.429/92: (IR) RETROATIVIDADE  
DA LEI MAIS BENÉFICA E (A) TÍPICIDADE DA MODALIDADE CULPOSA.  
/ VITÓRIA ADRIELLEN ALBUQUERQUE LOIOLA; orientador Benedito  
Cerezzo Pereira Filho. -- Brasília, 2022.  
50 p.

Monografia (Graduação - DIREITO) -- Universidade de  
Brasília, 2022.

1. Improbidade Administrativa. . 2. Ato ímprobo.. 3. Ato  
doloso.. 4. Ato culposo.. 5. Lei n. 14.230/21/ Lei n.  
8.429/92. I. Cerezzo Pereira Filho, Benedito, orient. II.  
Título.



## **AGRADECIMENTOS**

Inicio agradecendo a Deus, por me permitir viver o extraordinário e me levar a lugares que nunca imaginei estar e sempre me fazer lembrar em momentos que pensei em desistir de ser forte e corajosa (Josué 1:9). À Ele toda honra e toda glória!

Agradeço aos meus pais, Ricardo e Paula Loiola por serem meu alicerce durante essa jornada, não foi fácil, mas os senhores sempre estiveram comigo, me orientando, auxiliando, trazendo palavras de ânimo e vigor para conquistar meus sonhos. Vocês são meus maiores exemplos de perseverança, determinação, disposição, competência, sabedoria e amor. Obrigada por tanto.

Agradeço ao meu irmão que esteve comigo em todos os momentos, sonhou com esse dia juntamente comigo e vibrou em cada conquista. Joe você foi essencial nessa trajetória. Agradeço ao meu esposo, Paulo Melgaço, pela paciência, cuidado e contribuir diariamente a ser uma mulher determinada, a sonhar e ir além do que eu possa imaginar ser capaz. Agradeço aos meus familiares por toda força e incentivo que recebi durante esta trajetória.

Sem dúvidas, cursar Direito na Universidade de Brasília era um dos meus maiores sonhos e estar aqui finalizando esse curso é uma grande honra. Agradeço aos professores que lecionam as matérias com tão alto padrão de ensino e fizeram com que essa experiência fosse ainda mais surpreendente e de tamanha qualidade.

Agradeço aos meus colegas da Universidade que partilharam essa caminhada e em especial à duas queridas amigas Maria Eduarda de Souza Sales e Rebeca Cristina Araújo Pereira Oliveira, sem vocês não teria sido tão valiosa a graduação, vocês fizeram e faz meus dias mais divertidos, é uma honra partilhar momentos tão importantes com vocês.

Por fim, agradeço aos professores Benedito Cerezzo Pereira Filho, Daniela Marques de Moraes e Ana Karenina Silva Ramalho Andrade por terem aceitado o convite de avaliar este trabalho. A presença dos senhores reforça que todo esforço valeu a pena.



## **RESUMO**

O presente trabalho pretende analisar as alterações trazidas pela Lei n. 14.230/31 em face da Lei n. 8.429/92 acerca da Improbidade Administrativa. Estas alterações tiveram grande impacto no âmbito legal uma vez que retroage a lei mais benéfica para casos em que há sanções por ato culposo. Agora, com o dispositivo legal alterado, esta sanção deixa de existir e passa a ser necessária a comprovação de dolo específico para configuração do ato ímprobo. Mudança esta que proporciona maior segurança jurídica aos agentes públicos. Outros pontos que discorreremos no presente trabalho tange à questão da prescrição, pois a nova lei estabelece um marco temporal para sua aplicabilidade e trata, também, de questões como o nepotismo. Em suma, discutiremos como passa a figurar a nova lei e sua aplicação prática.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Lei n. 14.230/21. Lei n. 8.429/92. Ato ímprobo. Culpa. Dolo Específico.



## **ABSTRACT**

The present work intends to analyze the changes brought by Law n. 14.230/31 in the face of Law no. 8.429/92 on Administrative Misconduct. These changes had a great impact on the legal scope since the most beneficial law retroacts for cases where there are sanctions for wrongful act, now, with the legal provision changed, this sanction ceases to exist and proof of specific intent is now required to configuration of the unlawful act. This change provides greater legal certainty to public officials. Other points that we will discuss in the present work concern the issue of prescription as the new law establishes a time frame for its applicability and also deals with issues such as nepotism. In short, we will discuss how the new law appears and its practical application.

**Keywords:** Administrative dishonesty. Law n. 14.230/21. Law n. 8.429/92. Unholy act. Fault. Specific Deceit.



## LISTA DE SIGLAS E DE ABREVIATURAS

ADI 's	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
Art.	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MP	Ministério Público
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PL	Projeto de Lei
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tomada de Contas Especial





## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

#### **1. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

- a. DEFINIÇÃO DE ATO ÍMPROBO
- b. ATOS DE IMPROBIDADE EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### **2. ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 14.230/21**

- a. ATIPICIDADE DA MODALIDADE CULPOSA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
- b. ROL EXEMPLIFICATIVO X ROL TAXATIVO
- c. NEPOTISMO E PROMOÇÃO PESSOAL
- d. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÚNICO TITULAR POSSÍVEL NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE

#### **3. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE**

- a. PANORAMA GERAL
- b. APLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO (GERAL E INTERCORRENTE) - INTERTEMPORALIDADE
- c. MARCO TEMPORAL A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA LEI Nº 14.230/21. IRRETROATIVIDADE DO NOVO REGIME PRESCRICIONAL

#### **4. VIAS ALTERNATIVAS PARA A PENALIZAÇÃO DO ATO CULPOSO**

- a. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
- b. TOMADA DE CONTA ESPECIAL

#### **5. REPERCUSSÃO GERAL Nº 1199 - STF**

- a. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA PARA TIPIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - EXIGÍVEL PRESENÇA DE DOLO NOS ARTS. 9, 10 E 11 DA REFERIDA LEI.
- b. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA E APLICABILIDADE DA LEI Nº 14.230/2021 AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDOS À ÉPOCA DA LEI ANTERIOR SEM TRÂNSITO EM JULGADO.
- c. IRRETROATIVIDADE NO NOVO REGIME PRESCRICIONAL - APLICABILIDADE A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA LEI Nº 14.230/2021.

### CONCLUSÃO

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



## INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa – LIA foi criada durante o exercício do mandato do ex-presidente Fernando Collor, com o objetivo de combater a corrupção, dado o clamor populacional em decorrência do cenário político vivido à época. A fim de combater atos desleais ocorridos no meio político, a Lei passou a ser grandemente utilizada como ferramenta sancionadora em face dos agentes públicos.

A doutrina preponderante sempre distinguiu o ato de improbidade administrativa do ato de ilegalidade. É bem verdade que os agentes públicos não estão isentos de cometerem erros durante o exercício de sua função, mas com o passar do tempo e dadas as sanções aplicáveis, muitas vezes desproporcionais, passou-se a exigir melhores critérios para caracterização do ato de improbidade administrativa.

A distinção necessitava de clareza para definir se o ato cometido era simplesmente ilegal, passível de aplicações de sanções como: advertência, suspensão do servidor - proporcional ao ato praticado, ou se era de fato um ato ímprobo. Anteriormente, a classificação utilizada para caracterização do ato era medida pelo viés subjetivo da conduta do agente, se este foi corrupto/desonesto ou se somente foi inábil/negligente.

Considerada uma ilegalidade qualificada pela má-fé na conduta do agente, a legislação previa três hipóteses para o ato de improbidade: art. 9º (enriquecimento ilícito); art. 10º (dano ao erário), art. 11º (violação dos princípios da Administração Pública).

Ocorre que, apenas no art. 10 da Lei nº 8.429/92 havia a possibilidade de condenação do agente pelo ato de improbidade na modalidade culposa - ocorrência de culpa grave. Realizadas análises de casos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ nota-se a desconsideração da culpa em muitos deles para configuração do ato de improbidade administrativa pois era necessário caracterizar o dolo da conduta.

Dada esta dificuldade de mensuração, passou-se a considerar uma nova classificação, o dolo genérico. Neste não há necessariamente a intenção de ser corrupto, mas há intenção de praticar um ato que é proibido pela lei. A problemática no que tange o dolo genérico está na caracterização de um tipo penal aberto, uma vez que não há legislação, ou ainda uma forma concreta para discriminação do ato, o que na esfera do direito penal é considerado inconstitucional.

Somente após as alterações legais trazidas pela Lei nº14.230/21 esse tipo penal deixa de existir, dada sua inconstitucionalidade, e passa a ser necessário para a configuração do ato



de improbidade administrativa a constatação do dolo específico. Passou a ser utilizado o rol taxativo e não mais o rol exemplificativo para análise da conduta do agente.

Esta alteração veio para trazer maior segurança jurídica aos agentes uma vez que em muitos casos as sanções eram desproporcionais aos atos cometidos. Sanções como: perda de função pública, cargos, multas dentre outras quando na verdade é possível sanar o dano, que foi mínimo frente à Administração Pública com a aplicação de: Tomada de contas especiais, ressarcimento do dano ao erário, Processo Administrativo Disciplinar – PAD, dentre outras sanções que se mostram mais brandas e proporcionais ao ato praticado quando não há constatação de dolo específico.



## 1. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### a. DEFINIÇÃO DE ATO ÍMPROBO

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 traz, em seu artigo 37, *caput*, os princípios que norteiam a atividade administrativa estatal. Dentre eles, o princípio da moralidade, o qual está intimamente ligado ao tema da improbidade administrativa, dado que ambos os conceitos permeiam os valores morais abrigados no sistema jurídico vigente.

De acordo com o ilustre doutrinador Lucas Rocha Furtado, a Constituição Federal institui a moralidade administrativa como instrumento a ser utilizado pelos responsáveis pelo controle da Administração Pública, de modo que seja possível exigir da Administração um comportamento que cumpra com as exigências legais e observe os padrões de honestidade e boa-fê, *ipsis litteris*:

A moralidade administrativa é o instrumento conferido pela Constituição Federal aos responsáveis pelo controle da Administração Pública a fim de que se possa exigir da Administração, sob pena de ilegitimidade dos atos decorrentes de condutas imorais, comportamento que, além de cumprir as exigências legais, seja ético (conforme observa o ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello), observe padrões de boa-fê, de honestidade, que não incorra em desvio de finalidade etc<sup>1</sup>.

Destarte, para se chegar ao conceito de improbidade, é comum percorrer o caminho inverso, ou seja, definir, de início, a probidade. Esta provém, de acordo com o dicionarista Caldas Aulete<sup>2</sup>, do vocábulo *probitas*, *que espelha a ideia de retidão ou integridade de caráter que leva à observância estrita dos deveres do homem, quer públicos, quer privados; honestidade; pundonor, honradez.*

No âmbito da administração pública, a probidade deve orientar a conduta e os atos das autoridades e dos agentes públicos, configurando um dever que decorre diretamente do princípio da moralidade administrativa. Nas palavras do doutrinador Wallace Martins Júnior<sup>3</sup>, a probidade é um “(...) dever que atende à honestidade de meios e fins empregados pela Administração Pública e seus agentes, sublinhando valores convergentes à ideia de boa administração, de cumprimento das regras da ética interna da Administração Pública.”

---

1 FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 87.

2 AULETE, Caldas. Dicionário contemporâneo da Língua Portuguesa. 3. ed. Rio de Janeiro: Delta, 1980. v. 5., p. 4082.

3 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 109-110.



Com efeito, a improbidade deriva do latim *improbitas*, ligando-se, juridicamente, ao sentido de *desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter*. Nas palavras de De Plácido e Silva<sup>4</sup>, a “(...) improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral”. Configura-se, portanto, na inobservância desses valores morais.

No entanto, quando se trata da improbidade administrativa, deve-se ter uma maior cautela. Isso porque, trata-se de um ato violador da ordem constitucional, em que se está em voga não o senso coletivo da moral comum, mas sim os valores consagrados pelo direito positivo que integram o ordenamento jurídico vigente.

Dessa forma, o ato ímprobo pode ser definido, nos ensinamentos de Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, como:

(...) ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiros ou tributários, bem como violação aos princípios que regem a Administração Pública<sup>5</sup>.

Já nas palavras de Pazzaglini Filho, o ato de improbidade administrativa configura:

(...) “corrupção administrativa que promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica”, o que, para o autor, se traduz na “obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo ‘tráfico de influência’ nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.”<sup>6</sup>

Em suma, o ato de improbidade administrativa explicitamente vai contra os princípios norteadores da Administração Pública, que podem ser cometidos por agente público durante o exercício da função pública ou ainda por terceiro, que se beneficie da prática ímproba sujeitos a penalidades.

## b. ATOS DE IMPROBIDADE EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

4 SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. Rio de Janeiro: Forense, v. I, 1984, p. 431.

5 NEVES, Daniel Amorim Assumpção; REZENDE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. Improbidade administrativa: direito material e processual. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 7.

6 p. 134



De acordo com a fonte legislativa, a Lei de Improbidade Administrativa, os atos de improbidade administrativa são as condutas dolosas previstas nos artigos 9º, 10º e 11º, ressalvados os previstos em leis especiais, conforme prevê o art. 1º, §1º. Importante ressaltar, antes de prosseguir com a descrição dos atos que configuram improbidade administrativa, que a recente alteração feita pela Lei nº 14.230/2021 excluiu a culpa como elemento subjetivo da conduta de improbidade – presente na redação anterior do art. 10 da LIA. Dessa forma, na atual legislação, somente se caracteriza a improbidade mediante a presença do dolo.

A LIA classificou os atos de improbidade em três categorias distintas, de acordo com os valores afetados pela conduta. Assim, tem-se: (i) atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); (ii) atos de improbidade que causam lesão ao erário (art. 10); e (iii) atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Além disso, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) prevê como ato de improbidade algumas condutas comissivas ou omissivas relativas à ordem urbanística, prevendo a aplicação das normas da LIA.

Os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito, então, são aqueles em que o autor auferir “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas do art. 1º”. Trata-se do tipo genérico, sendo certo que os incisos I a XII descrevem os tipos específicos, *in verbis*:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;



VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Quanto aos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, prevê o art. 10 da LIA que são “qualquer ação ou omissão dolosa que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º. Novamente, trata-se do tipo genérico, sendo previstos os tipos específicos nos incisos I a XXII:

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

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;



VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV - celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XXI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Já o artigo 11 trata do ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública, definindo-o como “a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade”. Os tipos específicos vêm contemplados nos incisos III a XII:





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)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000) (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)



§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Finalmente, o art. 52 da Lei nº 10.257, de 10.7.2001 (Estatuto da Cidade), dispôs que, “sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992”, quando prática alguma das condutas descritas nos incisos II a VIII:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Nesta concepção, o administrador público, no exercício de sua função, deve obedecer aos princípios da administração pública, especialmente no que tange o art. 37 da Constituição Federal. Princípios que estes que norteiam as condutas dos agentes públicos e sua inobservância pode acarretar sanções na esfera administrativa, civil, penal, incorrendo em ato de improbidade administrativa.

## **2. ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 14.230/21**

### **a. ATIPICIDADE DA MODALIDADE CULPOSA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Resultado do Projeto de Lei nº 2.505/2021, as alterações da Lei de Improbidade Administrativa foram propostas primeiramente como Projeto de Lei – PL 10.887/2018 pelo deputado federal Roberto de Lucena e posteriormente alterado pelo senador Weverton do Partido Democrático Trabalhista do Maranhão – PDT/MA.



Uma das principais alterações realizadas na Lei de Improbidade, Lei nº 8.429/92, pela Lei nº 12.230/21 foi, sem dúvidas, a inclusão do artigo 1º, §4º<sup>7</sup>, que dispôs expressamente a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Nesses termos, o legislador reconheceu expressamente o caráter punitivo e repressivo da Lei de Improbidade, o que refletiu, certamente, na necessidade de se assegurar maior segurança jurídica na aplicação da LIA. Com base nisso, diversos artigos foram alterados com vistas a dar conformidade ao reconhecimento expresso do caráter punitivo e repressivo da Lei nº 8.429/92.

Anteriormente, o art. 1º da Lei nº 8.429/92 definia como ato de improbidade administrativa aqueles descritos nos artigos 9º, 10º e 11º que acarretassem respectivamente improbidade por enriquecimento ilícito do agente público, por lesão ao erário e por violações aos princípios da administração pública. Dessas três espécies punitivas, apenas a improbidade por enriquecimento ilícito admitia a modalidade culposa. Nessa hipótese, admitia-se, em razão da previsão legal, condenação por prática culposa de improbidade, nos casos em que o ato tido como ímprobo causasse dano ao erário sem a intenção de lesá-lo, ocorridos por negligência, imprudência ou imperícia.

Conforme exposto, a reforma reconheceu explicitamente a aplicabilidade dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (Lei nº 9.784/99, art. 1º), visando a proteção dos direitos administrativos do agente, resguardando, em conformidade com os princípios constitucionais protetivos aos indivíduos, sanções exageradas em relação aos atos de improbidade administrativa. Com isso, os princípios da legalidade, tipicidade, pessoalidade, irretroatividade e principalmente da proporcionalidade, todos previstos no rol do artigo 5º da Constituição Federal, passaram a ser de fato considerados ao analisar um ato ímprobo, não sendo cabível sanções desproporcionais em relação ao ente público por atos de improbidade na modalidade culposa.

Isto porque, os princípios norteadores garantem, em sua totalidade, a segurança jurídica necessária à aplicação do direito sancionador. O binômio legalidade-tipicidade destaca-se nessa análise, pois, enquanto a legalidade está pautada na primazia e reserva da lei, a tipicidade traz elementos no texto legal necessários à condenação do ato ilícito. Desta forma, a modalidade

---

7 “Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

(...)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.



culposa não era encontrada nos arts. 9º e 11º da legislação e ainda sim os agentes poderiam sofrer as sanções mesmo que não previstas em seu *caput*, indo de encontro a segurança jurídica.

Já no que tange ao art. 10º, ainda que previsto em seu *caput* a modalidade culposa, restou comprovada desproporcional, uma vez que não há demonstração de dolo na conduta do agente. Com o advento da Lei nº 14.230/21, passou-se a exigir, para fins de imputação e caracterização do ato ímprobo, o dolo específico, com a finalidade ilícita comprovada:

Lei n. 8.429/1992 (redação original)

“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:”

Lei n. 8.429/1992 (redação dada pela Lei n. 14.230/2021)

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

Tornando-se um dos pontos de maior debate, muitos críticos argumentam que a extinção da modalidade culposa estaria favorecendo a impunidade e enfraquecendo o combate à corrupção. Ocorre que este posicionamento não compatível com a construção da jurisprudência no Superior Tribunal de Justiça, pois, observa-se nos julgados a busca pela caracterização da má-fé e deslealdade do agente para aplicação de sanção, não aquele que comete atos por negligência, imprudência ou imperícia:

"(...) a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente ou desastrado (...)"  
(REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, relator ministro Garcia Vieira, D.O.U. 27.09.1999.)

É importante destacar que a supressão da modalidade culposa em nada altera o regime de ressarcimento do dano ao erário, pois, o dever de reparação decorre do art. 186 do Código Civil que define ilicitude proveniente de ação ou omissão voluntária como pressuposto para obrigatoriedade ao dever de indenização estabelecido pelo art. 927 do mesmo dispositivo legal que dispõe:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.



Convém destacar que o ressarcimento do dano ao erário nem mesmo pode ser considerado uma sanção, uma vez que a natureza jurídica deste ressarcimento é apenas indenizatória e que visa repor o *status quo*<sup>8</sup>.

#### b. ROL EXEMPLIFICATIVO X ROL TAXATIVO

Outra alteração decorrente da Lei nº 14.320/21 foi a limitação da aplicação do art. 11 da LIA, que trata dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública. Na redação anterior, o rol do art. 11 era meramente exemplificativo, de modo que era possível punir situações com fulcro no referido artigo, sem que a conduta estivesse expressamente prevista.

Com a mudança do caráter da LIA, que agora adota expressamente os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, tornou-se necessária a observância de um dos princípios primordiais do Direito Penal, qual seja o da tipicidade, positivado no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição, segundo o qual "não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal".

Fato é que, da mesma forma como ocorre no Direito Penal, no Direito Administrativo Sancionador, para que o ilícito administrativo seja passível de penalidade, deve-se existir a previsão expressa, em Lei anterior à irregularidade, da conduta praticada. Nesse sentido Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

As sanções penais e administrativas, em razão de suas semelhanças, submetem-se a regime jurídico similar, com a incidência de princípios comuns que conformariam o Direito Público Sancionador, especialmente os direitos, garantias e princípios fundamentais consagrados no texto constitucional, tais como: a) legalidade, inclusive a tipicidade (art. 5º, II e XXXIX; art. 37); b) princípio da irretroatividade (art. 5º, XL); c) pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); d) individualização da pena (art. 5º, XLVI); e) devido processo legal (art. 5º, LIV); f) contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV); g) razoabilidade e proporcionalidade (art. 1º e art. 5º, LIV); etc<sup>9</sup>.

À vista dessas alterações, em observância ao princípio da tipicidade, o rol do art. 11 passou a ser taxativo, limitando a caracterização do ato ímprobo e excluindo a interpretação

---

<sup>8</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 440.

<sup>9</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; REZENDE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. – Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 7.



extensiva no que concerne aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Com efeito, a modificação feita pelo legislador buscou à conformação à ótica garantista da Constituição Federal vigente, limitando a atuação arbitrária do Estado, com vistas a garantir a segurança jurídica, punindo somente as condutas prévia e expressamente descritas no texto legal.

### c. NEPOTISMO E PROMOÇÃO PESSOAL

Objeto de Súmula do Supremo Tribunal Federal – STF, o nepotismo já era prática proibida no âmbito da Administração Pública, *ipsis litteris*:

#### Súmula Vinculante 13

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

No entanto, não havia previsão na Lei de Improbidade Administrativa acerca do tema. Desta forma, incluiu-se, na nova redação do art. 11 da referida lei, o nepotismo como uma das condutas caracterizadoras de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública. A alteração contempla tanto a forma simples, como a modalidade cruzada, até o terceiro grau, para cargos de confiança, *in verbis*:

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)

(...)

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

No tocante a este ponto, vale pontuar que, o Senado tentou, via emenda, incluir o nepotismo como exceção à regra que exige o dolo com finalidade ilícita para caracterizar



nomeações dos agentes com mandatos eletivos. Contudo, a Câmara dos Deputados rejeitou a referida emenda, estabelecendo que não se configura improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

Nesse sentido, nas palavras de Rafael Costa e Renato Barbosa, restou-se estabelecido como requisitos subjetivos para a configuração de improbidade administrativa em virtude da prática de nepotismo: (i) o dolo; (ii) a finalidade ilícita do agente:

Contudo, estabeleceram-se requisitos subjetivos para a configuração de improbidade administrativa em virtude da prática de nepotismo: 1) dolo; 2) elemento subjetivo específico, consistente na finalidade ilícita do agente, pois o § 5º do artigo 11 aduz que não configura improbidade administrativa a “mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos”. Assim, é necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte da autoridade nomeante.<sup>10</sup>

Por óbvio, esse entendimento atraiu várias críticas, como a feita por Tiago do Carmo Martins, juiz federal, em seu artigo de opinião, publicado no Conjur, intitulado “O dolo na nova Lei de Improbidade Administrativa”, vejamos:

Embora a LIA rejeite o nepotismo, estabelece que este só se configura quando a nomeação perseguir fim ilícito: “Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente” (artigo 11, § 5º). Então, interpretado o dispositivo literalmente, parece que não bastaria a nomeação do familiar para caracterizar improbidade; seria necessário também que nomeação estivesse permeada com finalidade especial, ilícita. Tal interpretação, contudo, implicaria em reconhecer que o legislador criou uma “excludente de ilicitude”, ou melhor, de improbidade: a mera nomeação de parente, mesmo que viole, por si, a Constituição (Súmula Vinculante nº 13, STF), não caracteriza improbidade. Essa seria uma interpretação tendente a resultado absurdo, pelo que deve ser refutada.<sup>11</sup>

O autor aponta, ainda, que a interpretação mais adequada seria aquela dada em observância ao texto legal conjugado com a jurisprudência do STF, segundo a qual não há nepotismo na nomeação de parente para cargo de natureza política, salvo inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. Conclui

<sup>10</sup> COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. 9786556274683. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 26 ago. 2022, p. 132

<sup>11</sup> MARTINS, Thiago do Carmo. O dolo na nova Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-03/tiago-martins-dolo-lei-improbidade-administrativa>. Acesso em: 31. ago. 2022.



afirmando que nem toda figura da LIA reclamaria dolo específico, mas somente as que fizessem alusão expressa a um fim de agir, não sendo o nepotismo uma delas, *in verbis*:

Desse modo, o nepotismo é vedado na LIA, mas não se configura quando a nomeação se der para cargos de natureza política, em relação aos quais a ilicitude só estaria demonstrada diante da manifesta desqualificação técnica ou inidoneidade moral do nomeado para ocupar o posto.

Em conclusão, nem toda figura da LIA reclama dolo específico, somente as que fazem alusão expressa a um especial fim de agir.

O nepotismo não é uma delas, pois se satisfaz com a nomeação do parente para cargo ou função pública. Só não haverá nepotismo, e, conseqüentemente, improbidade, se a nomeação do familiar for para cargo de natureza política, pois nesses casos, como regra, não há violação aos deveres constitucionais de impessoalidade e moralidade, consoante já definido pela Corte Constitucional.<sup>12</sup>

A mudança foi além, prevendo, ainda, a promoção pessoal de agentes públicos como ato que atenta contra os princípios da Administração Pública, caracterizador de improbidade administrativa:

Art. 11. (...)

(...)

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

As referidas inclusões privilegiam e dão concretude, sobretudo, aos princípios da impessoalidade e da moralidade, em observância ao inserido no §1º do artigo 37 da CF/88, que assim dispõe:

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)

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Desta feita, o nepotismo, seja na modalidade simples ou cruzada, até o terceiro grau, seja para cargos de confiança ou ainda para promoção pessoal de agentes públicos, restou inserido no rol taxativo de improbidade pela alteração da Lei de Improbidade Administrativa,

---

<sup>12</sup> Ibidem.





redação dada pela Lei nº 14.230/21. Esta alteração legal viabiliza maior fiscalização quanto aos cargos ocupados no âmbito público e segurança jurídica à sociedade, evitando casos de benefícios ilegais à terceiros.

#### d. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÚNICO TITULAR POSSÍVEL NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE

A redação anterior do art. 7º da LIA permitia a propositura da ação tanto pelo Ministério Público – MP quanto pela pessoa jurídica interessada. No entanto, a recente alteração conferiu a legitimidade ativa somente ao MP.

É fato que o Ministério Público tem por função atuar em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, caput). Nessa trilha, o Parquet assume um papel indispensável de *defesa do princípio da moralidade, tornando-se o último reduto político-moral da sociedade*<sup>13</sup>, revelando-se verdadeiro guardião da Constituição e responsável por garantir a moralidade, a honestidade e a probidade administrativa. Nesse sentido o autor Rafael Costa:

Trata-se de protagonismo que vem sendo paulatinamente alcançado em equilíbrio dinâmico com o princípio da separação dos poderes, dispondo a Instituição atualmente de meios judiciais – como a ação penal coletiva e o ajuizamento de ação civil pública em face da prática de atos de improbidade administrativa – e extrajudiciais – como a recomendação e o termo de ajustamento de conduta -, bem como do novo acordo de não persecução cível, previsto no artigo 17, § 1o, da Lei no 8.429/1992<sup>14</sup>.

Diante a esse cenário, a modificação feita pela Lei nº 14.230/2021, que conferiu ao Ministério Público a legitimidade exclusiva para a propositura da ação civil de improbidade administrativa, mostra-se em acordo com o dever constitucional do Parquet de atender aos interesses da coletividade.

Importante lembrar que a exclusividade dada ao Ministério Público para acionar na Justiça quem cometeu ato de improbidade administrativa chegou a ser derrubada por meio de liminar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes em fevereiro deste ano corrente (17/02/2022). Na oportunidade, o r. Ministro afirmou não ser constitucional a previsão de que só o MP teria legitimidade ativa para propor a ação. Em suas exatas palavras, impedir que as outras instâncias da Administração Pública propusessem ações de improbidade seria conceder

<sup>13</sup> COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K., op cit, p. 42.

<sup>14</sup> COSTA, Rafael de Oliveira. Fortalecimento do Ministério Público e efetividade no combate à corrupção. Jornal digital do Estadão, 29 out. 2020. Blog do Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/fortalecimento-do-ministerio-publico-e-efetividade-no-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 26 ago. 2022.



“(...) uma espécie de monopólio absoluto do combate à corrupção ao Ministério Público, não autorizado, entretanto, pela Constituição Federal”.

A temática ainda estava sendo debatida nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nº 7042 e 7043 com a vertente de afastar a legitimidade exclusiva do Ministério Público como titular das ações que versam sobre o ato de improbidade administrativa. No dia 28.08.2022 o julgamento foi suspenso restando decidido até então:

**Decisão:** Após o voto do Ministro Nunes Marques, que divergia em parte do Relator e conhecia parcialmente das ações e, na parte conhecida, julgava-as procedentes para: 1- Assentar a constitucionalidade dos artigos 17 e 17-B da Lei nº 8.429/92, na redação dada pela Lei 14.230/2021, dando-lhes interpretação conforme de maneira a reconhecer, quando existir prejuízo ao erário, a subsistência de legitimidade ativa concorrente, entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, para a propositura das ações de ressarcimento e para a celebração de acordos de não-persecução que visem exclusivamente o ressarcimento ao erário; 2- Declarar a constitucionalidade do art. 17, § 20, da Lei 8.429/92, na redação dada pela Lei 14.230/2021, dando-lhe interpretação conforme para esclarecer que a defesa do agente público pelo órgão de assessoria jurídica apenas é obrigatória por esta quando o ato alegadamente ímprobo estiver de acordo com o parecer e, ademais, não for o próprio parecer inquinado de improbidade; 3– Declarar a constitucionalidade do art. 3º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei 14.230/2021, dando-lhes interpretação conforme à Constituição, para estabelecer que tal disciplina transitória não se aplica à pretensão de ressarcimento ajuizada pela Fazenda Pública; 4- Por fim, não conhecia das ações quanto à impugnação ao art. 4º, X, da Lei 14.230/2021; dos votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que acompanhavam o voto do Relator; e do voto do Ministro Dias Toffoli, que divergia em parte do Relator e julgava procedentes em parte os pedidos, para: i) conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 17, *caput*, da Lei 8.429/1992, na redação conferida pela Lei 14.230/2021, para estabelecer que a legitimidade privativa do Ministério Público para o ajuizamento de ações de improbidade administrativa não afasta a legitimidade de entes públicos de deflagrem ações civis de ressarcimento ao erário; ii) conferir interpretação conforme sem redução de texto ao § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, na redação conferida pela Lei 14.230/2021, para estabelecer que a administração pública também fica autorizada a representar judicialmente o agente público que responde por ação de improbidade administrativa em razão de atos praticados no exercício de suas atribuições, inclusive, na hipótese de ação de ressarcimento ao erário proposta pelo ente público, com a designação de procurador *ad hoc* especificamente para essa finalidade, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 25.8.2022.

Até que, em recente decisão, datada de 31 de agosto de 2022, o Supremo decidiu que os entes públicos interessados poderiam propor a ação de improbidade administrativa. Por maioria dos votos, o Plenário declarou inválidos os dispositivos da Lei 14.320/2021 que conferiam ao Ministério Público legitimidade exclusiva para a propositura das ações de improbidade.

O ministro Relator, Alexandre de Moraes, expôs no seu voto o entendimento segundo o qual a Constituição Federal prevê a legitimidade ativa concorrente entre o MP e os entes públicos lesados, de modo que a supressão dessa legitimidade configuraria claro desrespeito à lógica constitucional de proteção do patrimônio público. Restou decidido, ainda, que é caso de



autorização e não de obrigação da administração pública de representar judicialmente o agente que tenha cometido o ato de improbidade, desde que haja norma local dispondo acerca dessa possibilidade.

O referido voto foi acompanhado pela maioria do colegiado (André Mendonça, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Luiz Fux), com algumas nuances interessantes. Luiz Fux, por exemplo, defendeu a tese segundo a qual os titulares do direito teriam legitimidade ordinária para a defesa do seu patrimônio, sem prejuízo das hipóteses de legitimidade ordinária - que ocorre quando o MP promove à ação de improbidade para defesa de direito alheio.

Já Cármen Lúcia ressaltou que os eventuais excessos ou abuso de autoridade na condução das ações deveriam ser devidamente punidos, com observância ao sistema normativo em que a probidade e a moralidade são princípios obrigatórios. O Min. Gilmar Mendes, acompanhando o voto dos ministros Nunes Marques e Dias Toffoli, entendeu que a legitimidade das pessoas jurídicas interessadas estaria restrita à propositura de ações de ressarcimento e à celebração de acordos com essa finalidade. De acordo com Gilmar Mendes, o legislador teria considerado que o MP é o ente mais imparcial para conduzir às ações de improbidade, enquanto os entes públicos prejudicados atuariam, muitas vezes, condicionados às mudanças na estrutura do poder.

Em suma, a recente decisão restou assim publicada:

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, 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; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021; e, em consequência, declarou 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. Tudo nos termos do voto ora reajustado do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, nos termos de seus votos. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.8.2022.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 09 set. 2022.



Assim, embora a Lei nº 14.239/2021 preveja o MP como único titular possível nas ações de improbidade administrativa, o entendimento atual é o de que os entes públicos que tenham sofrido prejuízo decorrentes de atos de improbidade administrativa também estão autorizados a propor ação de improbidade administrativa e celebrar acordos de não persecução civil em relação a tais atos.

### 3. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

#### a. PANORAMA GERAL

Define-se a prescrição como a extinção da pretensão não exercida no prazo legal. Neste ponto, a redação original da Lei de Improbidade Administrativa dispunha, em seu art. 23, da seguinte forma:

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.

No entanto, com a superveniência da Lei nº 14.230/2021, que revogou os incisos I a III, unificou-se o prazo, passando a ser de oito anos para todos os atos, diferenciando apenas o termo *a quo* para a sua contagem. A nova redação do artigo 23 tem a seguinte dicção:

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)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

Como novidade trazida pela Lei nº 14.230/2021, tem-se a criação da figura da prescrição intercorrente, como sendo aquela que ocorre no curso da ação civil de improbidade administrativa. A previsão legal dessa nova espécie de prescrição está contida no §5º do art. 23, que fixa o prazo de quatro anos, *in verbis*:



Art. 23. (...)

(...)

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

A legislação inovou, ainda, no §4º do referido artigo, listando as causas interruptivas da prescrição, as quais são importantes para que se entenda a sistemática de contagem da prescrição intercorrente, conforme preceitua o §5º do art. 23. Confira-se as causas de interrupção da prescrição *ipsis litteris*:

Art. 23. (...)

(...)

§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

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; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Como causa de suspensão, a nova redação da LIA prevê a instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos atos de improbidade administrativa, suspensão esta que pode vigorar por até 180 (cento e oitenta) dias corridos, conforme §1º do art. 23:

Art. 23. (...)

(...)

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Em seguida, tratou-se nos §§ 2º e 3º acerca do inquérito civil, determinando que este terá prazo de conclusão de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias) corridos, prorrogável por uma única vez, por ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão



ministerial. Findo o prazo, não sendo caso de arquivamento do inquérito civil, a ação deve ser proposta no prazo de trinta dias:

Art. 23. (...)

(...)

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Os parágrafos 6º e 7º preceituam acerca dos efeitos da suspensão e interrupção da prescrição em relação aos que concorrem para a prática do ato de improbidade, *in verbis*:

Art. 23. (...)

(...)

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Por fim, nos termos do §8º, o juiz deve, de ofício ou a requerimento, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la, após ouvido o Ministério Público - tratando-se, portanto, de uma norma de ordem pública, que obriga o membro do Poder Judiciário.

#### b. APLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO (GERAL E INTERCORRENTE) - INTERTEMPORALIDADE

A reforma realizada pela Lei nº 14.230/21, no que concerne à prescrição, não trouxe regras de direito intertemporal, indicando a aplicabilidade das alterações feitas. O que, evidentemente, abriu espaços para discussões jurídicas, identificando-se, ao menos, três correntes, conforme bem destacam os autores Rafael Costa e Renato Barbosa<sup>16</sup>:

a) a primeira sustentando que os prazos mais favoráveis devem se aplicar ao caso concreto, seja ele o previsto na redação original da Lei n. 8.429/1992, seja ele o previsto na nova redação;

---

<sup>16</sup> COSTA; BARBOSA, op. cit., p. 218.



- b) a segunda preconizando que se aplicam, sempre, os novos prazos, em razão de se tratar de norma de direito processual;
- c) a terceira salientando que, para os fatos praticados antes da vigência da nova lei, devem ser aplicados os prazos antigos, e, para os fatos praticados após tal vigência, devem ser aplicados os novos prazos, pois se trata de norma de direito material.

De acordo com os autores acima citados, a corrente “a” seria a que mais se coaduna com o ordenamento jurídico vigente, tendo em vista a aplicabilidade dos princípios do Direito Administrativo Sancionador, em que prevalece a retroação da lei mais benigna. Contudo, alertam para o fato de que nem toda a nova redação incidiria, já que alguns elementos não se configurariam mais favoráveis ao agente que cometeu o ato caracterizador de improbidade administrativa<sup>17</sup>.

Nessa mesma esteira se posicionam Daniel Neves e Rafael Oliveira, *in verbis*:

Conforme sustentamos em outra oportunidade, no âmbito do processo administrativo, a vedação da retroatividade da nova interpretação administrativa, prevista no art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei 9.784/1999, fundamenta-se na necessidade de proteção da boa-fé e da confiança legítima do administrado, o que não impede a retroatividade da nova interpretação desde que esta seja favorável aos administrados. Assim, por exemplo, a nova interpretação no campo do Direito Administrativo Sancionador que beneficie determinado particular ou agente público, punido em processo administrativo anterior, pode retroagir para abrandar ou afastar a sanção. A possibilidade da retroatividade da norma mais benéfica no âmbito da improbidade administrativa é reforçada pelo art. 1º, § 4º, da LIA, inserido pela Lei 14.230/2021, que determina a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema da improbidade.<sup>18</sup>

(...)

(...) Conforme destacado nos comentários ao art. 1º da LIA, o princípio da retroatividade da lei mais benéfica previsto no art. 5º, XL, da CRFB deve ser aplicado ao regime jurídico da improbidade administrativa, inclusive no tópico da prescrição, submetido aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador (art. 1º, § 4º, da LIA).<sup>19</sup>

Outro renomado doutrinador, Fernando Capez, defende a retroatividade da nova redação do art. 23 aos processos em andamento, senão vejamos:

A identidade principiológica entre as garantias do processo penal e do processo por improbidade faz com que a prescrição dos atos de improbidade receba o mesmo tratamento da prescrição penal e, assim, retroagir para incidir sobre todos os processos em andamento, alcançando fatos praticados antes de sua entrada em vigor, em obediência ao princípio da retroatividade *in mellius* (CF, artigo 5º, XL: "A lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu"). Nesse sentido, a lição de Gilmar Mendes no julgamento da Reclamação 41557-SP: "Uma decisão de mérito definitiva na esfera

<sup>17</sup> Ibidem, p. 219.

<sup>18</sup> NEVES; OLIVEIRA, Op. cit., p. 8.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 134.



penal, que fixa uma tese de inexistência do fato ou negativa de autoria, não pode provocar novo processo no âmbito do Direito Administrativo Sancionador".

(...)

Diante do exposto, dada a natureza material da prescrição e a identidade principiológica entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, as novas regras de prescrição dos atos de improbidade, quando benéficas, devem retroagir imediatamente para alcançar fatos praticados antes de sua entrada em vigor e extinguir a punibilidade em todos as ações de improbidade ajuizadas há mais de quatro anos, sem decisão condenatória, aplicando-se o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, previsto na CF, o artigo 5º, XL.<sup>20</sup>

Para além do âmbito doutrinário, constata-se que a jurisprudência também adota o entendimento segundo o qual a retroatividade da lei mais benéfica aplica-se no âmbito do direito administrativo sancionador:

(...) O processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, a Primeira Turma do STJ declarou que o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares.

(STJ – AgInt no RMS: 65486 RO 2021/0012771-8, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 17/08/2021, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/08/2021).

(...) O tema insere-se no âmbito do direito administrativo sancionador e, segundo doutrina e jurisprudência, em razão de sua proximidade com o direito penal, a ele se estende a norma do art. 5º, XVIII, da Constituição da República, qual seja, a retroatividade da lei mais benéfica.

(STJ – REsp: 1353274 DF 2012/0132889-0, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 23/02/2021, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/03/2021).

Nesse sentido, de início, o novo texto do art. 23 da LIA somente seria aplicado aos fatos praticados após a reforma, tendo em vista que a prescrição é um instituto de direito material, que observa o princípio da irretroatividade das leis, previsto na Constituição Federal (art. 5º; inciso XXXVI).

Contudo, o entendimento que prevalecia doutrinariamente era o de que, considerando que a Lei nº 14.230/21 sacramentou a aplicabilidade dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador à LIA, haveria espaço para que se sustentasse a retroatividade das novas regras acerca da prescrição quando estas fossem mais favoráveis ao acusado.

Interpretação esta que se faz com fulcro no princípio da retroatividade da lei mais benéfica, previsto no art. 5º, inciso XL, da CF/88.

---

<sup>20</sup> CAPEZ, Fernando. Retroatividade in mellius da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/controversias-juridicas-retroatividade-in-mellius-prescricao-intercorrente-lei-improbidade>. Acesso em: 29 ago. 2022.





c. MARCO TEMPORAL A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA LEI Nº 14.230/21.  
IRRETROATIVIDADE DO NOVO REGIME PRESCRICIONAL

Contudo, o Supremo Tribunal Federal acabou por decidir pela irretroatividade das alterações referentes à prescrição. A discussão, ocorrida no bojo do Agravo em Recurso Extraordinário – ARE 843.989, teve duração de quatro dias, tendo os Ministros votado da seguinte forma:

O Ministro Alexandre de Moraes, ao votar contra a irretroatividade para as prescrições, destacou que “Combate à imoralidade no cerne do poder público é imprescindível porque a corrupção não é a causa imediata, mas causadora mediata de inúmeras mortes, falta de recurso para segurança”, acrescentando que “quem desvia os recursos necessários para efetiva e eficiente prestação dos serviços não só corrói os pilares do estado de direito, mas contamina a legitimidade dos agentes públicos e prejudica a democracia”<sup>21</sup>.

No mesmo sentido votaram os Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia, segundo os quais não seria possível aplicar nenhum tipo de irretroatividade, tendo em vista que a retroatividade somente poderia ser aplicada a casos penais, sendo que a Lei de Improbidade tem natureza cível. Interessante destacar o entendimento da ilustre Min. Rosa Weber neste ponto:

A norma da Constituição Federal [de retroatividade] merece interpretação restritiva, circunscrita ao direito penal. Não alcança o direito administrativo. Improbidade administrativa não está no Código Penal. Assim, prevalece o princípio da irretroatividade da lei.<sup>22</sup>

Do outro lado, os ministros André Mendonça, Nunes Marques, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Luiz Fux votaram em acordo com a corrente que permite a retroação da lei para os processos em curso. No entanto, algumas particularidades podem ser destacadas nos votos dos Ministros.

No que concerne à prescrição geral, os Ministros Nunes Marques, Toffoli, Lewandowski e Gilmar Mendes entenderam que a retroatividade era possível. De acordo com estes, a Lei de Improbidade se aproxima ao Direito Penal, em decorrência do Direito

Administrativo Sancionador. Neste ponto, os votos de Gilmar Mendes e Lewandowski, respectivamente:

---

<sup>21</sup> MAIA, Flavia; CARNEIRO, Luiz Orlando. STF: Lei de Improbidade não deve retroagir, salvo para processos em curso. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-lei-de-improbidade-nao-deve-retroagir-salvo-para-processos-em-curso-18082022>. Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>22</sup> Ibidem.



Ação de improbidade não se presta a evitar ilícitos, mas a puni-los (não para recompor o patrimônio público, mas para punir o acusado). Assim, é difícil às vezes separar os ilícitos penais dos atos de improbidade.

A Lei de Improbidade consagra sua proximidade com o direito penal. Não constitui ação civil, e a própria lei administrativa diz que é sancionatória. Assim, deve ser preservado o princípio da lei mais benéfica. E deve ser aplicada a quem foi processado por improbidade administrativa, como ocorre com a lei penal.<sup>23</sup>

Já André Mendonça defendeu a tese segundo a qual, se o prazo já estivesse em curso, aplicar-se-ia o prazo da redação anterior. Caso não, valeria o prazo da nova redação. Ainda, defendeu que a prescrição intercorrente começaria a partir da entrada em vigor da nova lei:

(...)

III) as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação aos novos prazos de prescrição intercorrente aplicam-se de maneira imediata, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, tendo como termo inicial, nestes casos, a data de entrada em vigor da inovação legislativa; IV) o novo prazo de prescrição geral, previsto no caput do artigo 23 da Lei 8.429/1992, alterado pela Lei 14.230/2021, tem aplicação imediata, inclusive quanto a fatos pretéritos. Contudo, se a prescrição do direito de ação já havia se iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei 14.230/2021, aplica-se o princípio da ultratividade da norma anterior, ou seja, prevalece o prazo prescricional de cinco anos já em curso.<sup>24</sup>

Em síntese, os Ministros votaram da seguinte forma:

**Prescrição intercorrente**

**Lei não retroage (começa a contar de 26/10/2021):** Alexandre de Moraes, André Mendonça, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Luiz Fux.

**Lei retroage:** Nunes Marques, Dias Toffoli.

**Prescrição geral**

**Lei não retroage:** Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Luiz Fux.

**Lei retroage:** Nunes Marques, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes

**Posição alternativa:** André Mendonça<sup>25</sup>

A tese aprovada, portanto, foi a de que o novo regime prescricional introduzido pela Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da

---

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Disponível

em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>25</sup> MAIA, Flávia; CARNEIRO, Luiz Orlando. Op. Cit.



lei: “(...) 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”<sup>26</sup>.

#### 4. VIAS ALTERNATIVAS PARA A PENALIZAÇÃO DO ATO CULPOSO

Na ótica do Direito Administrativo, para o funcionamento da Administração Pública são necessários atos administrativos que manifestem a vontade do Estado com escopo de garantir o interesse público. Importante aqui ressaltar a definição de ato administrativo, conforme menciona Carvalho:

Ato administrativo é todo ato praticado pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes, no exercício da função administrativa (estando excluídos deste conceito os atos políticos), sob o regime de Direito Público, ou seja, gozando o ato de todas as prerrogativas estatais, diferente do que ocorre com os atos privados da Administração e, por fim, manifestando vontade do poder público em casos concretos ou de forma geral, não se confundindo com meros atos de execução de atividade.<sup>27</sup>

À Administração Pública é concedida algumas prerrogativas para que garanta a satisfação do interesse coletivo. Conforme já mencionado no primeiro capítulo deste estudo, a Administração Pública segue alguns princípios norteadores que limitam a atuação estatal com intuito de garantir a legalidade e moralidade durante a gestão pública. Em decorrência disso, o administrador público deve, em caso de ações discricionárias, justificar sua ação para que a motivação e resultado esperado estejam alinhados com as normas e princípios que regem a atuação estatal.

Dentre as prerrogativas que possui a Administração Pública está o Poder disciplinar, conforme dispõe Di Pietro (2022, p. 108) em seus escritos: “ é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa”. Para aplicação de tal poder deve ser verificada a discricionariedade em seu exercício. Para Carvalho:

Também se pode verificar a discricionariedade no exercício do Poder Disciplinar quando a lei se vale de conceitos jurídicos indeterminados para definir infrações administrativas, como, por exemplo, ocorre no art. 132, V, da Lei 8.112/90 que define como infração punível com demissão a conduta escandalosa ou incontinência pública na repartição, ou o inciso VI do mesmo artigo que prevê a insubordinação grave como conduta vedada ao agente. Nesses casos, à autoridade administrativa compete definir

<sup>26</sup>

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>27</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.



o que seria uma conduta escandalosa na repartição pública, traçando seus contornos, em cada caso concreto. (CARVALHO, 2022, p.144).<sup>28</sup>

Nestes termos, apesar da prerrogativa dada à Administração Pública, na aplicação do poder disciplinar, deve o administrador limitar-se à legislação, normas e princípio da legalidade, não podendo agir de forma autônoma, pois o poder disciplinar não é total. Deve ainda, ao ser aplicado, o administrador conferir publicidade, transparência e eficiência em sua atuação frente à sociedade.

O sujeito passível das penalizações impostas a partir do poder disciplinar é o servidor público. Este, pessoa física que presta serviços ao Estado, denominado agente público que detém vínculo empregatício e remuneração paga com verbas públicas. Sujeito à Lei nº 8.112/90, Lei que define que todos os servidores da Administração Direta, autárquica e fundacional se submetem ao regime estatutário definido por aquela Lei.

Di Pietro, em seus escritos, define muito bem esta relação do servidor público e seus deveres: “os deveres dos servidores públicos vêm normalmente previstos nas leis estatutárias, abrangendo, entre outros, os de assiduidade, pontualidade, discricção, urbanidade, obediência, lealdade. O descumprimento dos deveres enseja punição disciplinar.”<sup>29</sup>. A autora reafirma aquilo que está previsto em lei, constante no art. 116 da Lei nº 8.112/90, *in verbis*:

Art. 116º. São deveres do servidor:

I – exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II – observar as normas legais e regulamentares;

III – cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

[...]

XII – representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representado ampla defesa. (BRASIL, 1990, texto digital).

Na ocorrência de ações discrepantes ao determinado em lei e pelos princípios norteadores da Administração Pública por agentes do Estado ou ainda por quem os representa é passível de algumas punições pela inobservância das normas. No caso tratado neste estudo,

quando atos praticados pelos agentes públicos são feitos pela inobservância das regras e/ou negligência são passíveis de algumas penalizações quando não há verificação de dolo específico na ação e apenas a culpa pelo ato praticado. Punições essas necessárias para bom

<sup>28</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.



funcionamento da Administração e seguindo os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade uma vez que houve ato praticado que prejudicou o Estado. A fim de punir os agentes pelo ato culposos temos:

a. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O Processo Administrativo Disciplinar é o meio pela qual a Administração Pública utiliza para apurar infrações cometidas por agentes públicos e, em casos de condenações por algum ilícito, utiliza-se do mesmo para aplicar as penalidades cabíveis a cada caso. Essas penalidades são aplicadas quando não há observância aos princípios e regras que regem a Administração Pública. Nesses casos, ao exercer o poder disciplinar sobre os agentes e iniciar o procedimento do PAD aos servidores, a Administração o faz com a finalidade de garantir a segurança jurídica, promover o devido ressarcimento ao erário em casos de dano ou favorecimento indevido e ainda corrigir as distorções apuradas na atuação dos agentes.

Carvalho traz à luz como se dá o processo administrativo, configurando-se como:

[...] uma série concatenada de atos, respeitando um procedimento previamente estipulado na lei e visando alcançar uma finalidade específica que, no caso, é a de apurar a infração cometida e definir a sanção mais correta a ser aplicada. Nesse sentido, o PAD se desenvolve em três fases:

a) Instauração: A instauração se dá com a designação da comissão processante. A comissão deverá ser composta obrigatoriamente por 3 (três) servidores estáveis que não sejam cônjuges ou parentes até o terceiro grau civil do acusado.

b) Inquérito Administrativo: O inquérito administrativo é a segunda fase do processo administrativo disciplinar, que abarca toda a ideia de contraditório e ampla defesa.

c) Julgamento: Após a elaboração do relatório, a autoridade julgadora deverá proferir o julgamento, no processo administrativo, em um prazo máximo de 20 (vinte) dias, concluindo pelo arquivamento do processo ou aplicação de penalidade. (CARVALHO, 2022, p. 1135 - 1139)<sup>30</sup>.

Prezando pelo princípio do contraditório, durante o processo, na fase do Inquérito Administrativo, é dada ao acusado a oportunidade de exercer o contraditório e ampla defesa. Durante a instrução probatória é analisado pela comissão processante se há presença do dolo para fins de enquadramento no ato de improbidade administrativa, quando não há ocorrência de dolo específico é seguido o PAD a fim de julgar o caso e aplicar as punições necessárias. Durante o processo também é fundamental, no momento da apresentação de defesa, apurar

---

<sup>30</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 960.



possíveis falhas cometidas pela própria Administração, fato que possibilita a anulação do processo administrativo disciplinar. Para Di Pietro:

A Lei 8.112/90 exige a realização desse processo para a aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, e destituição de cargo em comissão (art. 146); o artigo 100 do Decreto –lei 200, de 25-2-67 (Reforma Administrativa federal), ainda exige o mesmo processo para a demissão ou dispensa do servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres.<sup>31</sup>

Em suma, observa-se que a intenção do legislador ao legislar acerca do PAD é prezar pelo princípio da discricionariedade e impessoalidade ao tornar obrigatório esse procedimento que visa garantir ao servidor público condições para apresentar sua defesa e versão dos fatos. Carvalho<sup>32</sup> descreve que: “a Lei de Improbidade Administrativa não deve ser aplicada para meras irregularidades ou transgressões disciplinares – pois estas serão devidamente punidas na instância administrativa, mediante a instauração de processo disciplinar.”.

Em caso de condenações, o servidor acusado deverá ressarcir ao erário do dano causado ao patrimônio público. Além de estar sujeito à penalidades previstas no art. 127 da Lei nº 8.112/90, a depender da gravidade e a natureza do ato praticado:

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I – advertência;

II – suspensão;

III – demissão;

IV – cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V – destituição de cargo em comissão;

VI – destituição de função comissionada. (BRASIL, 1990, texto digital).

Imprescindível salientar que o servidor condenado responderá nas esferas civil e penal pelo ato faltoso, podendo as sanções cumular sem que haja caracterização do *bis in idem* conforme disposto pelo art. 125 da Lei nº 8.112/90. Assim como em casos que há verificação do dolo e enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa, na ocorrência de ato culposo também deverá o servidor ressarcir ao erário, ainda inábil ou ação praticada por imprudência e/ou imperícia.

#### b. TOMADA DE CONTA ESPECIAL

<sup>31</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 960.



Em princípio, constata-se que o Tribunal de Contas é um órgão de controle eminentemente técnico, o qual compete fiscalizar o cumprimento de regras e princípios jurídicos que disciplinam a utilização de recursos públicos. Pode o órgão analisar a atividade técnica, emitir pareceres sobre contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, apreciar contas prestadas por gestores públicos, exercer atividade sancionadora e é legítimo para aplicar multa proporcional ao dano causado ao erário, bem como obrigar o agente público a reparar o dano conforme disposições do art. 71 da Constituição Federal de 1988.

A Tomada de Contas Especial – TCE, processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, é o processo pelo qual se apura a responsabilidade do agente público por ocorrência de dano à administração pública, é utilizado para ressarcir a Administração Pública de eventuais danos que lhe forem causados. Nesse processo há apuração dos fatos, quantificação dos danos, identificação dos servidores responsáveis a fim de obter o devido ressarcimento dos danos causados. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes elucida bem ao definir que a Tomada de Contas Especial:

É um processo de natureza administrativa, de instauração excepcional, que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário. Na fase interna, se faz um procedimento de natureza administrativa, instaurado em caráter excepcional que visa determinar a regularidade na guarda e aplicação de recursos públicos e, diante da irregularidade, na fase externa, um processo para julgamento da conduta dos agentes públicos<sup>33</sup>

Considerada pelo legislador medida de exceção, para aplicação da TCE a Administração Pública deve esgotar todas as medidas administrativas primeiro, para só então partir para a TCE. Observa-se que é necessário atentar-se quanto alguns princípios a serem seguidos, notadamente: o da **legalidade**, uma vez que só pode ser instaurada em razão da ocorrência de motivo previsto em lei; da **oficialidade**, que garante à Administração Pública o poder-dever de desenvolver o processo até a decisão final; do **informalismo moderado**, no sentido de buscar a verdade material, desde que não seja em prejuízo das partes, devendo observar o rigorismo da forma em se tratando da constituição da prova e da concessão do direito de defesa; da **publicidade**, permitindo que os interessados que possam ser alcançados pelo resultado tenham conhecimento da instauração do procedimento administrativo; do devido **processo legal**, que assegura o contraditório e a **ampla defesa**<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de Contas Especial Desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 7a ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017, p. 31.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Cartilha-de-tomada-de-contas-especial-SCGE.pdf>. Acesso em 19 de setembro de 2022.



Os pressupostos para sua aplicação estão bem definidos no art. 5º 5º da IN/TCU nº 71/2012, com redação dada pela IN/TCU nº 76/2016, *in verbis*:

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário. Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros: I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado; II - a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência; III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano; IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos."

Ainda que decorra de ato culposos é de competência dos Tribunais de Contas, quando houver dano, submeter a conduta do agente, mesmo que culposa em qualquer de suas modalidades tais como negligência, imprudência ou imperícia, pois verificada a ocorrência de prejuízo ao erário, independentemente da causa, deve ser objeto de investigação e apuração por parte das autoridades. Processo que a meu ver é adequado, ainda que em caso de ato culposos, para que o dano não fique sem reparo e que haja maior segurança jurídica nos atos praticados por agentes públicos preservando o patrimônio do Estado.

## **5. REPERCUSSÃO GERAL Nº 1199 - STF**

- a. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA PARA TIPIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - EXIGÍVEL PRESENÇA DE DOLO NOS ARTS. 9, 10 E 11 DA REFERIDA LEI.

A primeira tese fixada pela Corte Superior decorreu do entendimento unânime dos Ministros do Supremo Tribunal Federal no que concerne à impossibilidade de condenação por ato de improbidade administrativa culposa. Sendo assim, restou fixada a imprescindibilidade de demonstração do dolo específico na conduta do agente para fins de aplicação do dispositivo legal e suas consequências.

Antes da edição da nova redação da LIA, a modalidade culposa era permitida para os tipos sancionadores do artigo 10, referentes aos atos ímprobos causadores de lesão ao erário. O referido artigo era assim disposto:





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:

Com a superveniência da Lei nº 14.230/2021, revogou-se a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa. O artigo 10, então, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

A exigência da presença do dolo nos arts. 9, 10 e 11 da referida Lei foi ratificada pela Corte Suprema no julgado que resultou na Repercussão Geral nº 1199. De acordo com o Ministro Relator Alexandre de Moraes, “é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se, nos artigos 9, 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa, a presença do elemento subjetivo do dolo”.

Seguindo o voto do Relator, a maioria dos Ministros destacou, ainda, o dever do juiz de analisar, caso a caso, a existência de dolo, a real intenção do agente envolvido na conduta ímproba, antes de encerrar o processo. Consagrando, portanto, a essência da intenção do legislador, qual seja a de punir como ato ímprobo somente a ilegalidade qualificada e não meros erros/incongruências cometidas.

**b. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA - APLICABILIDADE DA LEI Nº 14.230/2021 AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDOS À ÉPOCA DA LEI ANTERIOR SEM TRÂNSITO EM JULGADO**

As segunda e terceira teses fixadas pelo STF foram: (2) “A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes”; (3) “A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente”;



Dessas teses, extrai-se que as normas mais benéficas trazidas pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa não retroagem para aplicação em casos nos quais já existam decisões definitivas ou em fase de execução, além de que, independentemente da data de ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa, se antes ou depois da vigência da nova redação da Lei, aplicam-se as alterações feitas pela Lei 14.230/2021 às ações em que ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado.

Neste ponto, votaram a favor da aplicação da nova Lei apenas aos processos em curso os Ministros Alexandre de Moraes, Nunes Marques, Gilmar Mendes e Luiz Fux. Defenderam a tese de aplicação na nova Lei aos processos em curso e aos transitados em julgado os Ministros Dias Toffoli, André Mendonça e Ricardo Lewandowski – estes dois últimos, ressalvaram a necessidade de ajuizamento de Ação Rescisória. Por fim, votaram em prol da não aplicação da nova Lei a nenhum processo os Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia.

O Ministro Relator, Alexandre de Moraes, no ponto, defendeu que são aplicáveis os princípios da não ultratividade e *tempus regit actum* aos atos de improbidade administrativas culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei n° 14.230/2021, devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente. Ou seja, o Relator votou pela irretroatividade da Lei n° 14/230/2021, de modo que, as normas mais benéficas trazidas pela alteração na LIA não retroagiriam aos processos em que já existiam decisões definitivas ou que estivessem em fase de execução. No entanto, seria possível a aplicabilidade da nova Lei aos casos pendentes de trânsito em julgado, tendo por fundamento o fato de que, nas palavras do Ministro, “revogada a Lei, não é possível manter a sua aplicação”.

Alternativamente, o Ministro André Mendonça propôs a tese segundo a qual, em observância a proteção à coisa julgada, a aplicação da tese seria possível mediante o ajuizamento de ação rescisória. De acordo com o Ministro, por se tratar de matéria oriunda do direito penal, não seria possível afastar a aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica para as decisões definitivas. Contudo, a aplicação somente valeria para casos de responsabilização exclusivamente por ato culposo, condicionada ao ajuizamento de Ação Rescisória.

Nunes Marques, apesar de não propor tese de repercussão geral, votou pela aplicação parcial da retroatividade da Lei n° 14.230/2021. De acordo com ele, somente seriam atingidas pela retroatividade as ações pendentes de julgamento na data de entrada em vigor da lei (26 de outubro de 2021) em que (i) houvesse acusação da prática de improbidade culposa, sem trânsito



em julgado da sentença condenatória; (ii) tivesse transcorrido 8 (oito) anos ou mais entre a conduta ímproba dolosa e a instauração de inquérito civil ou ajuizamento da ação; ou (iii) tivesse transcorrido 4 (quatro) anos depois de ajuizada a ação, sem a publicação de nenhum pronunciamento judicial condenatório ou confirmatório de condenação. Assim, não estariam incluídas: (i) as sentenças condenatórias transitadas em julgado antes do advento da Lei nº 14.230; (ii) a pretensão de ressarcimento do dano ao erário em razão de conduta dolosa descrita na Lei 8.429/92; (iii) as ações em tramitação na data de entrada em vigor da Lei que não se enquadrem nas hipóteses “a”, “b” e “c” referidas acima." Em suma, para o Ministro, a aplicação retroativa da Lei não significará anistia geral das ações de improbidade, já que serão atingidas apenas as ações pendentes em 26/10/2021 (data de entrada em vigor da nova Lei) em que houver acusação da prática de improbidade culposa sem sentença condenatória definitiva.

O Ministro Edson Fachin entendeu pela irretroatividade total da Lei nº 14.230/2021, com fulcro no argumento de que as ações de improbidade têm natureza civil, e, portanto, deve ser levada em consideração a Lei em vigor na época em que ocorreram os fatos ou em que foram instalados os procedimentos. Concordando com a tese do Ministro Relator, Fachin apenas divergiu quanto à incidência da nova Lei aos processos em curso, votando no sentido de que as ações propostas na vigência da redação original da Lei de Improbidade Administrativa serão julgadas de acordo com aquela Lei, mesmo que já tenha sido revogada. Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia acompanharam Fachin, defendendo a irretroatividade total da Lei nº 14.230/2021, expondo que a retroatividade é uma exceção que, neste caso, não pode ser aplicada.

Dias Toffoli, por outro lado, votou pela retroatividade total da Lei nº 14.230/2021, em que haveria aplicação das disposições benéficas aos processos em curso e, inclusive, aos que já se encontram em fase de execução. O entendimento do Ministro teve por fundamento o fato de que a Lei de Improbidade Administrativa decorre do Direito Administrativo Sancionador, o qual se assemelha ao Direito Penal, na medida em que também regulamenta o poder punitivo estatal e, portanto, atrai a aplicabilidade de retroatividade da lei benéfica. Assim, o Ministro entendeu aplicáveis os dispositivos previstos na Lei no 14.230/21 aos processos futuros, aos que ainda estão em curso e às execuções das penas.

O voto do Ministro Lewandowski também considerou que a natureza da LIA é sancionatória e não civil. De acordo com ele, a própria lei teria indicado essa natureza de forma expressa. Assim, aplicar-se-ia a retroatividade da Lei mais benéfica ao sistema da Improbidade Administrativa, tendo em vista tratar-se de um microsistema do direito penal estatal. Todavia, a retroatividade não atingiria aquelas ações cobertas pelo manto da coisa julgada, sendo, no



entanto, cabível o ajuizamento de ação rescisória, nos mesmo termos defendidos pelo Ministro André Mendonça. Ademais, indicou serem atípicos os atos de improbidade administrativo praticados culposamente antes do dia 21/10/2021, considerando a retroatividade da Lei 14.230/2021.

Gilmar Mendes seguiu o entendimento segundo o qual a Lei nº 14/230/2021 retroage, tendo por fundamento a necessidade da aplicação dos direitos e garantias fundamentais pertinentes à normas sancionadoras extrapenais em geral, de modo que se aplica a retroatividade das leis mais benéficas, inclusive aos processos já em execução. No entender do Ministro: (i) são atípicos os atos de improbidade administrativa praticados culposamente sem comprovação de dolo antes do dia 21/10/2021, tendo em vista a retroatividade da Lei 14.230, de 2021; (ii) a retroatividade da Lei nº 14.230/2021, para alcançar atos de improbidade administrativa praticados antes de sua vigência opera-se independentemente do trânsito em julgado, ressalvados os efeitos já exauridos da sentença condenatória e a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundado na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Tema 897).

Por fim, Luiz Fux votou pela irretroatividade da Lei nº 14.230/2021, sob o argumento de que a própria Constituição Federal delimitaria a natureza da Ação de Improbidade Administrativa, que seria eminentemente civil. Dessa forma, seguindo o Relator, o Fux entendeu que as normas mais benéficas trazidas pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa não retroagem para aplicação em casos nos quais já existam decisões definitivas e/ou em processos em fase de execução. No entanto, no que concerne às ações sem trânsito em julgado, pontua ser possível aplicar a ultra -atividade (extensão dos efeitos) da norma revogada, já que a possibilidade do pedido deve ser analisada até o final do processo.

#### c. IRRETROATIVIDADE NO NOVO REGIME PRESCRICIONAL - APLICABILIDADE A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA LEI Nº 14.230/2021

Nos termos do já desenvolvido no capítulo dedicado ao tema da prescrição neste trabalho, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela irretroatividade do novo regime prescricional inserido pela Lei nº 14.230/2021, fixando a sua aplicabilidade a partir da publicação da nova redação da LIA.

Indo de encontro até mesmo ao entendimento doutrinário acerca do tema, a Corte Suprema fixou a seguinte tese no Tema de Repercussão Geral nº 1.199/STF: “4) O novo regime



prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei<sup>35</sup>.

Dessa forma, os novos prazos de prescrição, geral e intercorrente, previstos na nova Lei não retroagem, passando a ter como marco inicial a data de publicação da Lei nº 14.230/2021, qual seja, dia 21 de outubro de 2021.

Dentre os votos dos Ministros, é importante destacar os principais fundamentos que os levaram a fixar a tese acerca das prescrições. Começando pelo Ministro Relator, Alexandre de Moraes, verifica-se que este votou pela irretroatividade com base na necessária observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança - princípios estes sempre invocados quando o assunto é prescrição.

O Ministro Lewandowski, em seu voto, entendeu que a prescrição geral retroage. Contudo, a prescrição intercorrente, por ter natureza processual, não retroage e tem termo inicial no dia de entrada em vigor da Lei nº 14.230, de 2021, em 21/10/2021.

Na mesma linha votaram Fux e Gilmar Mendes, tendo este sugerido a seguinte tese:

A prescrição intercorrente, prevista no § 8º do art. 23 da Lei 8.429/92, não retroage para atingir ações de improbidade ajuizadas antes do advento da Lei 14.230, de 2021, considerada a sua natureza processual. O termo inicial para a prescrição intercorrente em processos ajuizados antes da vigência da Lei nº 14.230, é o dia 21/10/2021.

André Mendonça, em outra via, entendendo que os prazos prescricionais se aplicariam imediatamente aos processos em curso, a partir da entrada da Lei em vigor, sugeriu a seguinte tese:

O novo prazo de prescrição geral tem aplicação imediata, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, devendo ser computado, contudo, o decurso do tempo já transcorrido durante a vigência da norma anterior, estando o novo prazo limitado ao tempo restante do lustro pretérito, quando mais reduzido em relação ao novo regramento.

Dias Toffoli, destoando da linha de raciocínio dos demais, com fulcro na interpretação segundo a qual à LIA decorre do Direito Administrativo Sancionador, que observa os princípios cabíveis ao Direito Penal, tendo em vista que também regulamenta o poder punitivo estatal, entendeu aplicáveis os dispositivos previstos na Lei no 14.230/21 aos processos futuros, aos que ainda estão em curso e às execuções das penas, assim como aos demais incidentes dos atos de improbidade culposos. Essa mesma lógica foi adotada pelo Ministro com relação aos prazos de prescrição geral é intercorrente mais benéficos ao réu.

---

35

Disponível

em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em 13 set. 2022.



Não obstante, embora o argumento defendido pelo Ministro Dias Toffoli ter sido amplamente discutido e defendido pela doutrina, prevaleceu a interpretação segundo a qual é retroativo novo regime prescricional, com a aplicabilidade dos novos marcos temporais, tendo início a partir da publicação da lei, que ocorreu em 21 de outubro de 2021.



## CONCLUSÃO

Indispensável para gestão pública dos atos ilícitos decorrentes das condutas dos agentes são as limitações legais trazidas pela Lei de Improbidade Administrativa, tida como imprescindível ferramenta no combate a práticas ímprobas que ultrapassam os valores e princípios delineados pela Administração Pública. Nesta perspectiva e por todo exposto no presente estudo, nota-se que as mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/21 possuem grande influência para agora tipificar e definir os atos praticados por agentes públicos de forma a promover maior segurança jurídica para os agentes e Estado.

Isto porque, são preocupantes o montante de casos julgados e atualmente em trânsito no judiciário que tratam da matéria. Pelo último levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça –CNJ, são mais de dezoito mil sanções acerca do tema aplicadas nos últimos dez anos sem que houvesse delimitações específicas dentro da Lei de Improbidade. Tais como utilização do rol meramente exemplificativo para mensurar a condenação ou não do agente por ato culposo ou ainda dolo genérico que se apresenta como tipo penal aberto, o que é inconstitucional.

Dentre as alterações, o afastamento do elemento subjetivo da conduta deu-se em razão da dificuldade de identificar a presença de culpa ou dolo genérico, situação esta alterada pela Lei nº 14.230/21, que conferiu tratamento mais rigoroso ao estabelecer o rol taxativo quando a necessidade do dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa.

Desta forma, passou a ser necessário aferir de fato a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado pela Administração Pública. Alteração esta que me parece muito favorável ao direito a fim de promover maior segurança jurídica ao agente público e não só partindo de mera presunção quanto à culpa ou dolo na conduta. Veja, parece-me ser muito precário partir de um dolo meramente genérico e aplicar sanções tão graves quanto às previstas pela Lei de Improbidade Administrativa para o agente que, por vezes, por inabilidade, imprudência, negligência ou imperícia sobre a aplicação de sanções que o faça perder seus direitos políticos, ficar inelegível, suscetível a multas demasiadamente onerosas, entre outras sanções.

Nota-se que a Administração Pública, portadora do poder disciplinar, dispõe de outros meios de correção ao agente público como Processo Administrativo Disciplinar ou ainda Tomada de Contas Especial para reparar o dano causado pelo agente quando verificada a culpa no ato ao invés de aplicar sanções mais graves. Assim, considero muito positiva a



alteração do dispositivo legal que retroage a lei mais benéfica para casos em trânsito, possibilitando sanções mais brandas para casos em que há mera culpa.

Importante salientar que como demonstrado em todo o estudo a Improbidade Administrativa apesar de ser um ramo do direito administrativo relaciona-se diretamente com o direito penal, civil e tributário para sua aplicabilidade e exercício das sanções. Deste modo é de grande importância que as questões tratadas por essa Lei sejam bem delimitadas e ponderadas, prezando pelos princípios da Administração Pública.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AULETE, Caldas. **Dicionário contemporâneo da Língua Portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Delta, 1980. v. 5.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. [Estatuto da Cidade]. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. [Lei de Improbidade Administrativa]. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Brasília: Casa Civil, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 23 ago. 2022.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

CONSULTOR JURÍDICO. **Extinção da forma culposa de improbidade administrativa é opção legislativa acertada**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-05/freitas-extincao-forma-culposa-improbidade-opcao-acertada>. Acesso em: 28 ago. 2022.

CONSULTOR JURÍDICO. **O dolo na nova Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-03/tiago-martins-dolo-lei-improbidade-administrativa>. Acesso em: 28 ago. 2022.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. 9786556274683. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 26 ago. 2022.

COSTA Rafael de Oliveira. **Fortalecimento do Ministério Público e efetividade no combate à corrupção**. Jornal digital do Estadão, 29 out. 2020. Blog do Fausto Macedo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/fortalecimento-do--ministerio-publico-e-efetividade-no-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 26 ago. 2022.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

EMPÓRIO DO DIREITO . **O fim da modalidade culposa**. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/o-fim-da-improbidade-culposa>. Acesso em: 28 ago. 2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial Desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7a ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MAIA, Flavia; CARNEIRO, Luiz Orlando. STF: **Lei de Improbidade não deve retroagir, salvo para processos em curso**. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-lei-de-improbidade-nao-deve-retroagir-salvo-para-processos-em-curso-18082022>. Acesso em: 30 ago. 2022.

MARTINS, Thiago do Carmo. **O dolo na nova Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-03/tiago-martins-dolo-lei-improbidade-administrativa>. Acesso em: 31. ago. 2022.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; REZENDE OLIVEIRA, Rafael Carvalho. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

\_\_\_\_\_. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL UFSC. **A extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa pela Lei n. 14.230/2021**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/237886>. Acesso em: 28 ago. 2022.

SENADO NOTÍCIAS. **Lei define novas regras para improbidade administrativa**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/26/lei-define-novas-regras-para-improbidade-administrativa>. Acesso em: 28 ago. 2022.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, v. I, 1984.