



UNIVERSIDADE FEDERAL DE
ALAGOAS FACULDADE DE DIREITO DE
ALAGOAS

PEDRO HENRIQUE SIMÕES VIEIRA

A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O REQUISITO DO
ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA: ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEI
14.230/2021 E DE SUA INOVAÇÃO LEGISLATIVA NO COMBATE AOS
ATOS ÍMPROBOS



PEDRO HENRIQUE SIMÕES VIEIRA

**A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O REQUISITO DO
ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA: ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA
LEI 14.230/2021 E DE SUA INOVAÇÃO LEGISLATIVA NO COMBATE AOS
ATOS ÍMPROBOS**

Trabalho de conclusão de curso, apresentado à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho.



PEDRO HENRIQUE SIMÕES VIEIRA

**A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O REQUISITO DO
ELEMENTO SUBJETIVO NA CONDUTA: ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA
LEI 14.230/2021 E DE SUA INOVAÇÃO LEGISLATIVA NO COMBATE AOS
ATOS ÍMPROBOS**

Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao
corpo docente da Universidade Federal de
Alagoas, como requisito à obtenção do grau de
Bacharel em Direito apresentado em 06/06/2025.

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
gov.br FILIPE LOBO GOMES
Data: 06/06/2025 12:05:31-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente
gov.br FABIO LINS DE LESSA CARVALHO
Data: 06/06/2025 18:07:39-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho
(Universidade Federal de Alagoas)

Examinador Interno: Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes
(Universidade Federal de Alagoas)

Documento assinado digitalmente
gov.br NAYANNE LAYS DE OLIVEIRA LIMA
Data: 06/06/2025 11:43:52-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Examinador Externo: Nyanne Lays de Oliveira Lima
(Universidade Federal de Alagoas)

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

- V658n Vieira, Pedro Henrique Simões.
 A nova lei de improbidade administrativa e o requisito do elemento subjetivo na
 conduta : análise da aplicação da lei 14.230/2021 e de sua inovação legislativa no
 combate aos atos ímprobos / Pedro Henrique Simões Vieira. – 2025.
 74 f. : il.
- Orientador: Fábio Lins de Lessa Carvalho.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2025.
- Bibliografia: f. 71-74.
1. Brasil. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. 2. Improbidade
administrativa. 3. Dolo - Responsabilização. I. Título.

CDU: 343.35(81)

Dedico

À minha mãe, Lavínia, por me dar força diária e por me ensinar, com amor e exemplo, o valor da disciplina, trabalho duro e da alegria de viver.

Ao meu pai, Maurício, pela firmeza de caráter, pelos conselhos certos e pelo exemplo de integridade, que moldaram quem sou.

À minha irmã, Carol, pela cumplicidade de sempre, pelo apoio incondicional e pela amizade sincera que me acompanhou ao longo de toda a caminhada.

Aos meus avós, pela fé, pelos ensinamentos transmitidos com simplicidade e pelo amor que nunca me faltou.

À minha namorada, Bianca, por caminhar ao meu lado com leveza e coragem, oferecendo apoio, confiança e carinho em todos os momentos.

E, com especial emoção, dedico também a memória de meu bisavô, Aristóteles Calazans Simões, cujo legado é perpetuado no nome do campus onde concluí minha graduação. Ter trilhado esta etapa da vida acadêmica na UFAL, no Campus A.C. Simões é uma honra que carrego com orgulho e gratidão.

AGRADECIMENTOS

A jornada até a formatura em Direito representa, para mim, a concretização de um sonho longamente nutrido, construído com muito esforço, resiliência e dedicação. Nenhuma conquista, porém, é verdadeiramente individual, e por isso expresso, com humildade e profundo reconhecimento, minha gratidão àqueles que estiveram ao meu lado em cada etapa desse percurso.

À minha querida mãe, Lavínia, meu agradecimento eterno. Você é pilar em minha vida, exemplo diário de trabalho honesto, com você aprendi que esforço, dedicação e perseverança superam qualquer barreira. Se hoje chego até aqui, é porque caminhei sobre uma base sólida construída com tanto amor e dedicação. Obrigado por nunca medir esforços para me proporcionar as oportunidades que tive, poder iniciar a vida com tanta bagagem é algo que atribuo à sua criação.

Ao meu pai, Maurício, sou grato por sempre ter uma palavra de bondade, perseverança, fé e generosidade, de forma que me ensinou, mais do que com palavras, o verdadeiro valor do trabalho honesto e da retidão de caráter. Serei eternamente grato por cada conselho, cada gesto de apoio e pela confiança que sempre depositada.

Portanto, aos meus pais, sou grato por acreditarem em mim mesmo quando eu duvidei, e por ensinarem, com o próprio exemplo, o verdadeiro sentido da responsabilidade e do caráter. À minha irmã, Ana Carolina, minha eterna segunda mãe, qual seja a irmã mais velha, ressalto meu carinho e admiração. Carol, você sempre foi uma fonte de inspiração, pela sua força, fé e sensibilidade. Obrigado por estar presente em todos os momentos importantes, pelo apoio incondicional e pelas palavras certas nos momentos difíceis.

Aos meus avós, Dilton, Lúcia e Ausair, meus profundos agradecimentos. Foram vocês que, com pequenos gestos de ensinamentos transmitidos com simplicidade, me ensinaram a importância da humildade, da fé e da perseverança. Obrigado por sempre acreditarem em mim, guardarei sempre o apoio e o carinho que me dedicaram.

À minha namorada, Bianca, meu amor e minha gratidão mais sinceros. A sua presença constante, o seu incentivo diário e a confiança em mim fizeram toda a diferença nessa caminhada. Você esteve ao meu lado nos momentos de cansaço, de incerteza e de superação. Ter você como parceira nesta jornada tornou tudo mais leve, mais bonito e mais significativo.

Agradecimentos especiais também são necessários à sua família, à minha sogra Rosângela, ao meu sogro Moisés, ao meu cunhado Lipe, à Vó Rosa, à Luciana, que me acolheram com muito carinho, aconselharam nos momentos que eu precisava de uma palavra amiga e me fizeram sentir parte de um novo lar.

Agradeço aos meus amigos da vida — os quais, com boas conversas e encontros, tornaram o caminho mais leve —, assim como aos amigos da faculdade, com menção especial ao grupo “EN”: Alice, Ana, Aryelle, Fernanda, João Costa, João Ferreira, Lucas Leonardo, Rinaldy e Sophia. Vocês estiveram comigo em todos os momentos da graduação — das conversas descontraídas aos desafios mais exigentes — e contribuíram, de forma singular, para que essa caminhada fosse mais rica, divertida e inesquecível. Levo comigo não só a formação profissional, mas, sobretudo, as amizades verdadeiras que construí ao lado de vocês.

A todos os amigos, professores e colegas que contribuíram com palavras, gestos, ensinamentos e companhia durante essa formação, o meu muito obrigado. Cada um, à sua maneira, foi peça importante na construção desse capítulo da minha vida.

RESUMO

Este trabalho tem como tema central a análise das mudanças promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), especialmente no que se refere à exigência do dolo como elemento essencial para a configuração dos atos ímprobos administrativos. O principal objetivo da pesquisa é investigar os impactos da nova legislação sobre o sistema de responsabilização dos atos, analisando a exigência do dolo específico nas condutas dos agentes públicos e os reflexos práticos dessa mudança, especialmente diante da decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199. Busca-se também avaliar a adequação constitucional da nova lei e discutir seus efeitos nos processos em andamento e futuros. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com método dedutivo e caráter exploratório-descritivo. Utilizou-se análise documental e jurisprudencial, especialmente da nova Lei nº 14.230/2021 e das decisões do STF, além de revisão bibliográfica de doutrina especializada. Os resultados indicam que a exigência do dolo para a configuração do ato ímprobo restringe a responsabilização de condutas antes abrangidas pela modalidade culposa, o que impactou significativamente o número de ações ajuizadas. Observou-se, ainda, o fortalecimento de instrumentos como o Acordo de Não Persecução Cível e a notificação prévia como mecanismos de racionalização e efetividade processual. Conclui-se que a nova lei representa um marco importante na evolução do direito administrativo sancionador, ao alinhar a improbidade aos princípios da legalidade e segurança jurídica. No entanto, levanta preocupações quanto à possibilidade de impunidade e à dificuldade de comprovação do dolo. Sugere-se a implementação de programas de integridade e gestão de riscos como ferramentas complementares para a prevenção e responsabilização qualificada dos agentes públicos.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Nova Lei nº 14.230/2021; Responsabilização por comprovação de dolo.

ABSTRACT

This work focuses on analyzing the changes introduced by Law No. 14,230/2021 to the Administrative Improbability Law (Law No. 8,429/1992), particularly regarding the requirement of intent (*dolo*) as an essential element for the configuration of administrative acts of improbity. The main objective of the research is to investigate the impacts of the new legislation on the accountability system, analyzing the requirement of specific intent in the conduct of public agents and the practical effects of this change, especially in light of the Federal Supreme Court's decision in Theme 1.199. The study also aims to assess the constitutional adequacy of the new law and discuss its effects on ongoing and future legal proceedings. The research adopts a qualitative approach, using a deductive method and an exploratory-descriptive character. Document and case law analysis were employed, especially of Law No. 14,230/2021 and decisions by the Federal Supreme Court, in addition to a bibliographic review of specialized legal doctrine. The results indicate that the requirement of intent to configure acts of improbity limits the accountability of conduct previously covered under negligence, which has significantly affected the number of filed lawsuits. It was also observed the strengthening of instruments such as the Non-Prosecution Agreement (*Acordo de Não Persecução Cível*) and prior notification as mechanisms for procedural streamlining and effectiveness. The study concludes that the new law represents a significant milestone in the evolution of administrative sanctioning law by aligning improbity with the principles of legality and legal certainty. However, it raises concerns about the potential for impunity and the difficulty of proving intent. The implementation of integrity programs and risk management strategies is suggested as complementary tools for prevention and qualified accountability of public agents.

Keywords: Administrative Improbability; New Law No. 14,230/2021; Accountability through proof of intent.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE PRINCIPIOLÓGICA DO SANCIONAMENTO	14
2.1.A Principiologia Do Direito Administrativo Sancionador Aplicada Aos Novos Contornos Da Improbidade	15
2.2 Da Natureza Jurídica Das Sanções Por Improbidade Administrativa	23
2.3 Considerações Iniciais Sobre A Mudança Do Sistema Culposo Para O Doloso De Improbidade Administrativa Sob A Ótica Da Lei Nº 14.230 De 2021	28
3. A LEI Nº 14.230 E O TEMA 1.199 DO STF: APLICAÇÃO DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI, EM ESPECIAL A EXTINÇÃO DO SISTEMA CULPOSO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.	34
3.1 Da Alteração Dos Arts. 9, 10 E 11 Da Lei 4.829/1992 Pela Lei 14.230/2021	35
3.2 O Tema 1.199 Do Stf: Análise Dos Votos E Da Aplicação Da Retroatividade Da Lei Mais Benéfica No Que Tange A Nova Lei De Improbidade Administrativa.	48
3.3 A Revogação Da Modalidade Culposa A Partir Do Entendimento Conferido Pelo Tema 1.199 Do Stf: Coisa Julgada E Os Processos Pendentes De Julgamento Sob A Ótica Do Direito Administrativo Sancionador	55
4. IMPACTOS NOS NOVOS PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS ATUAIS E FUTURAS DA IMPROBIDADE E O RISCO DECISÓRIO	59
4.1 Fundamentação Dos Novos Processos Com A Nova Lei De Improbidade	59.
4.2 Análise Dos Impactos No Que Se Refere A (Im)Punidade No Combate Aos Atos Ímprobos: Equilíbrio Entre O Risco Decisório Administrativo E Da Busca Condenatória De Atos Ímprobos	62
4.3 Possíveis Caminhos Para Resolução Dos Problemas De Comprovação De Dolo, Risco Decisório Administrativo E A Fuga Da Responsabilização	64

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

De início, cumpre analisar que o ato de improbidade administrativa é todo aquele praticado de forma inadequada por, pelo menos, um agente público e, também, por particulares que nele tomem parte, em situação de ilegalidade, desonestidade ou descaso no tratamento da coisa pública, que gera enriquecimento ilícito, causa prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da Administração Pública, nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.429/92.

Conforme o entendimento doutrinário de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a improbidade administrativa não deve se confundir com a mera imoralidade administrativa, de forma que, para a configuração de um ato ímprobo, não basta apenas a contrariedade à moralidade, devendo haver, no ato, a desonestidade que atinja a esfera dos princípios da Administração Pública por parte dos agentes públicos (DI PIETRO, 2020).

Para coibir tal ato, a ação de Improbidade Administrativa, tutelada no Brasil pela Lei nº 8.429/92 onde dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e pela própria Constituição Federal de 1988, é caracterizada pela vertente punitiva judicial do direito administrativo, sendo ela dirigida aos agentes públicos no exercício de suas funções contra a Administração Pública, conforme observa-se:

Art. 37, §4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. BRASIL. Constituição (1988).

Objetiva-se punir aqueles que cometam atos ímprobos no exercício de atividade pública, ainda que temporária e desprovida de remuneração, desde que atue em função pública, bem como os particulares que celebrem ajuste contratual com a administração pública ou que induzam ou concorram para o ilícito, conforme disposto nos arts. 2º e 3º da Lei 8.429/92.

A referida lei promoveu novas perspectivas no combate à corrupção e na garantia da moralidade no desempenho das funções públicas. No entanto, no âmbito de sua aplicação, houve a banalização de ações de improbidade. Isso é observado pela instauração de diversos processos sem elementos probatórios consistentes, com a perspectiva de investigação no bojo da fase de instrução, sendo usual a ausência de especificação na petição inicial de fatos determinados, requerendo a condenação com fundamento indiscriminado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade.

Nesse sentido, conforme a inovação legislativa trazida pela nova lei de improbidade, qual seja a Lei nº 14.230 de 2021, o sistema de improbidade administrativa deverá seguir as

disposições do direito administrativo sancionador, tratando-se de uma resposta legislativa à aplicação indiscriminada dos dispositivos:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar 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.

Nesse contexto, com a emergência das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230 de 2021, foram modificados diversos institutos clássicos da tutela da improbidade administrativa no Brasil, havendo a extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa, exigindo-se o dolo para a configuração do ato ímprobo em todas as modalidades (arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429).

Como referido, a alteração legislativa trouxe o requisito da presença do elemento subjetivo à conduta do agente em todas as suas formas e modalidades (negligência imprudência e imperícia) ou gradação da culpa (levíssima, leve ou grave) é considerada um dos avanços mais relevantes trazidos na nova lei (DOS SANTOS, 2024).

Especificamente quanto à extinção da modalidade culposa nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 14.230, tanto na supressão de requisitos de ilicitude dos elementos do tipo, como no acréscimo, a configuração do ato ímprobo foi reservado às infrações graves que comportem execração diferenciada, permitindo a agilização dos processos e efetividade da punição às condutas efetivamente ímprobos (JUSTEN FILHO, 2022).

Assim, estabelece-se controvérsia doutrinária e jurisprudencial, tendo em vista que houve limitação que, em *prima facie*, parece ínfima, no entanto, é substancial e exerce efeitos práticos controversos, haja vista que houve impactos significativos na quantidade de processos que foram iniciados após a promulgação da nova lei, trazendo a baila o questionamento da efetividade da inovação legislativa no que tange ao combate aos atos ímprobos.

Nestes termos, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em apreciação de Recurso Extraordinário, decidiu pela fixação da seguinte tese (tema 1.199):

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

Pelo exposto, o presente trabalho propõe explicar acerca das mudanças introduzidas pela Lei 14.230/2021, notadamente quanto ao requisito do elemento subjetivo da conduta, o qual foi um dos objetos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede do Tema 1.199.

Essa alteração propõe uma mudança substancial na análise combativa à atos que vão de encontro com moralidade, permitindo, nesse sentido, que se possa afirmar que houve uma dificuldade na configuração de ato de improbidade administrativa. Ademais, analisar a intenção do legislador face a possível impunidade prática é essencial para compreender os aspectos no combate aos atos ímprobos no Brasil, ao passo que questioná-los com base na literalidade dos artigos introduzidos ou alterados em contraponto às disposições principiológicas do direito administrativo sancionador e a proteção do bem público e da moralidade administrativa.

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objeto de estudo a aplicação da nova Lei de Improbidade Administrativa, sob o enfoque das mudanças introduzidas no que tange ao requisito do elemento subjetivo da conduta, qual seja o dolo, questão intimamente apreciada e amplamente discutida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede do tema de repercussão geral 1.199, bem como os impactos práticos da mudança de sistema de improbidade.

Nesse contexto, visa identificar, analisar e avaliar a adequação com o Ordenamento Jurídico do entendimento firmado pela Corte, bem como as implicações práticas de tal decisão no que se refere aos impactos trazidos aos processos já existentes, bem como a novas demandas, surgindo debates sobre a irretroatividade da nova Lei, bem como discussões com o fim de identificar os impactos reais da revogação da modalidade culposa.

Propõe-se ainda análise em que se discute a reconfiguração das ações de improbidade ou mesmo uma adequação de mecanismos já existentes, como por exemplo quanto à função e eficácia da oitiva do acusado e apuração imediata dos fatos, do (art. 14, § 3º, da LIA), a notificação prévia (art. 17, §7º da LIA) e do Acordo de Não Persecução Cível (art. 17-B da LIA), observando sua relevância como mecanismos de racionalização procedimental, diante das exigências probatórias mais rigorosas.

Por fim, o estudo propõe possíveis caminhos para superação dos obstáculos relacionados à comprovação do dolo específico e à insegurança dos agentes públicos quanto ao risco decisório, com destaque para o uso de técnicas de gestão de riscos e programas de integridade como instrumentos de prevenção e responsabilização qualificada.

2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE PRINCIPIOLÓGICA DO SANCIONAMENTO.

O presente capítulo busca estabelecer as bases teóricas necessárias para a compreensão das profundas transformações operadas pela Lei nº 14.230/2021 no sistema brasileiro de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Para tanto, faz-se necessário contextualizar a improbidade administrativa no âmbito mais amplo do direito administrativo sancionador, identificando os princípios norteadores e as garantias fundamentais aplicáveis a este ramo específico do direito público.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), desde sua origem, suscitou intensos debates acerca de sua natureza jurídica e dos princípios a ela aplicáveis. Situada em uma zona fronteira entre o direito administrativo, direito penal e o direito civil, a LIA sempre impôs ao intérprete o desafio de delimitar o regime jurídico adequado às suas sanções, que, embora não penais em sentido estrito, carregam inegável caráter punitivo e implicam certas restrições a direitos fundamentais.

A evolução da doutrina e da jurisprudência ao longo das últimas três décadas caminhou gradativamente no sentido de reconhecer a incidência de princípios típicos do direito penal ao regime da improbidade administrativa, ainda que com as necessárias adaptações. Este movimento de aproximação entre os regimes sancionatórios encontra seu ápice na nova lei de improbidade administrativa, que consagrou expressamente garantias como a tipicidade estrita e a vedação à responsabilidade objetiva.

Neste contexto, de caráter preliminar na primeira sessão, dedica-se a analisar a aplicação dos princípios penais ao direito administrativo sancionador, promovendo uma releitura da principiologia, mesmo que clássica, à luz das novas diretrizes legislativas delimitadas na nova lei de improbidade administrativa. Assim, serão abordados princípios como legalidade estrita, tipicidade, culpabilidade, proporcionalidade e ne bis in idem, investigando como sua aplicação a partir das diretrizes da nova lei.

A segunda sessão volta-se à controversa questão da natureza jurídica das sanções por improbidade administrativa, tema que ganhou renovada relevância após a reforma legislativa. Tradicionalmente classificadas como sanções político-administrativas, as punições previstas na LIA adquiriram, com a nova lei, contornos ainda mais próximos das sanções penais, especialmente no que tange aos requisitos para sua configuração.

Por fim, será abordada a mudança estrutural promovida pela Lei nº 14.230/2021 ao eliminar a modalidade culposa de improbidade administrativa por lesão ao erário, estabelecendo um sistema exclusivamente doloso de responsabilização.

A referida alteração, que adianto que foi uma mudança paradigmática, portanto, a alteração mais importante que se deu com a nova lei, será analisada tanto sob a perspectiva teórica – avaliando sua compatibilidade com os princípios constitucionais –, quanto sob o prisma prático – investigando seus impactos na efetividade do combate aos atos ímprobos e na segurança jurídica.

2.1. A Principiologia do Direito Administrativo Sancionador aplicada aos novos contornos da Improbidade.

A improbidade administrativa é tratada como o sistema de responsabilização que tutela a probidade na organização do Estado e no exercício das suas funções, tanto a atuação estritamente pública, bem como em concorrência com agente privados, nos termos do art. 1º, *caput*, da Lei 8.429/1992, vejamos:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar 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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

A Lei 8.429 foi editada em 1992 e conferiu um novo panorama na garantia da honestidade e integridade em âmbito administrativo, como uma forma de realizar o combate à corrupção e na moralização do desempenho das funções públicas, em clara objetivação do cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, conforme a redação do art. 37 da CRFB/88:

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)

Em específico, a partir do princípio da moralidade decorre o dever de probidade, qual seja a necessidade da Administração Pública de agir com ética, honestidade, lealdade, decoro e boa-fé. Destaca-se que, em disposição clara do diploma legal, o dever de probidade é a obrigação do gestor público agir com retidão e exação no desempenho de suas atribuições, não procedendo de modo a implicar em enriquecimento ilícito, causar prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios da Administração Pública (DA CUNHA, 2015).

Sendo a probidade inverso da improbidade, todo o ato ímprobo está em desacordo com a honestidade, lealdade, retidão de conduta, boa-fé, princípios éticos e morais, ou seja, é aquele que não procede bem, por não ser honesto.

Nestes termos, em sentido normativo, ela tem índole objetiva, estando relacionada à atuação da administração pública no gerenciamento da coisa pública (DOS REIS JÚNIOR, 2021). Em sentido amplo, o direito administrativo detém por base teórica o conceito de interesse

público, sendo requisito de validade para a atuação dos agentes e base para as regras administrativas.

Esse elemento basilar do direito administrativo delimita sua incidência, os critérios mais razoáveis se mostram os seguintes: a) presença formal, direta ou indireta, da Administração Pública lato sensu na relação jurídica, ainda que essa relação venha a ser tutelada originariamente pelo Judiciário; b) presença de uma atividade administrativa, permeada por aparente interesse público que a justifique aprioristicamente, vale dizer, de um serviço de interesse geral ou público, de polícia, de regulação ou de fomento, não importa a entidade originariamente competente para tutelar essa relação; c) previsão de regime jurídico publicista a essa relação, dotando a Administração Pública de poderes públicos, direta ou indiretamente, na tutela dos valores em jogo, e o Poder Judiciário de prerrogativas públicas de controle das relações e aplicação das normas de Direito Administrativo (OSÓRIO, 2006).

Pode-se atribuir à Administração Pública a regulação das atividades privadas, sendo, inclusive, lícito ao Poder Público estabelecer restrições através de instrumento jurídico-normativo, submetendo as atividades privadas ao regime de Direito Público. Há, nesse sentido, uma justificação teórica no interesse geral ou público, justificando a intervenção administrativa em um regime publicista, no qual há concessão de poderes públicos à Administração, incidindo diretamente com normas de organização e comportamento, como forma de regular as diversas relações entre a própria Administração e administrados (OSÓRIO, 2006).

As sanções administrativas surgem como uma projeção do Direito Administrativo, do regime jurídico de Direito Público nas diversas relações jurídicas na esfera do poder punitivo estatal. Com essa projeção do regime jurídico publicista, surge a intersecção causada pela pretensão punitiva estatal entre as sanções penais e administrativas, que embora semelhantes, são aplicadas em regimes jurídicos distintos (OSÓRIO, 2006).

A unidade da pretensão punitiva, mesmo que parcial, designa traços em comum, que, em realidade, são delimitadas por comandos constitucionais, havendo a necessária interlocução com os princípios constitucionais que norteiam o poder punitivo do Estado. Esse emprego de conteúdo normativo constitucional se deu pela Constitucionalização do Direito Administrativo, a qual expandiu o campo da legalidade administrativa formal e material, conforme já delimitado no art. 37, *caput*, da CRFB/88, na defesa da cidadania, em institucionalização do ideal garantista, estabelecendo a relevância da plena associação entre as atividades do Estado e a realização dos interesses públicos.

A normatividade dos princípios e garantias constitucionais fluiu progressivamente no campo sancionatório extrapenal, impactando na estruturação do Direito Administrativo

Sancionador, sob a égide do devido processo legal, a partir da concretização destas normas em um sistema de defesa da cidadania e da Sociedade (OLIVEIRA; GROTTI, 2020).

A doutrina administrativa brasileira, ao realizar análise principiológica, acabou por levantar divergência teórica no que se refere ao *jus puniendi* unitário do Estado, que seria a fonte dos provimentos sancionatórios estatais, desde a sentença penal até o ato administrativo sancionador, no entanto, deixando claro que não há correlação prática entre os dois atos jurídicos.

Nesse contexto, o estudo do sancionamento em âmbito administrativo se dá pelo Direito Administrativo Sancionador, o qual regula o poder punitivo estatal ao estabelecer regras e princípios em direito material e processual, com o objetivo de resultar na aplicação de sanções administrativas.

O sancionamento administrativo obteve uma expansão no domínio material do Direito Administrativo Sancionador com a consolidação do sistema que pode ser denominado como fenômeno da anticorrupção.

Como bem destaca o §4º do art. 37 da CRFB/88, atos ímprobos importarão na suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, na forma da lei (Lei nº 8.429/1992), sanções estas pronunciadas pelo Poder Judiciário no exercício da jurisdição federal ou estadual cível comum, bem como as denominadas “sanções administrativas”, editadas por órgãos ou entes no exercício de função administrativa (OLIVEIRA; GROTTI, 2020).

A própria lei de improbidade administrativa de 1992, qual seja a Lei de nº 8.429, delimita que haverá a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, nos termos do seu art. 1º, §4º: “Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”.

Nesse sentido, o sistema de que trata o sancionamento de atos ímprobos é fundamentado por princípios constitucionais, como forma de haver uma verificação sistemática de: a) legalidade formal ou tipicidade; b) legalidade material ou lesividade; c) antijuridicidade; e d) culpabilidade.

Essa conclusão decorre da natureza constitucional do poder sancionador, que tem por objetivo estabelecer a responsabilidade independente e abrangente de todos os agentes públicos, bem como de terceiros, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, pela prática de infrações previstas na legislação.

As sanções constitucionais que competem ao Poder Judiciário aplicá-las e que possuem como conteúdo o Direito Administrativo Sancionador são as sanções decorrentes de atos de improbidade administrativa, nos termos do já mencionado §4º do art. 37 da CRFB/88.

Trata-se de um Direito Administrativo Sancionador da Improbidade, constituindo um sistema de responsabilidade, ou seja, um conjunto de normas jurídicas que promovem consequências contra o sujeito infrator e/ou responsável, estando o procedimento de aplicação dessas sanções vinculado diretamente aos princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador.

Toda e qualquer atividade estatal deverá estar pautada na legalidade, qual seja a exigência de prévia autorização legal para justificar os atos e omissões do Estado, como forma de estabelecer um requisito de validade a eles.

A legalidade referida art. 5º, inciso II, da CRFB/88, onde determina que “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;” é aplicada à Administração Pública, existindo uma legalidade processual que habilita a autoridade judiciária ao desempenho de suas funções sancionatórias. Há, também, uma legalidade que impera no campo das normas de Direito material a serem manejadas pelos juízes e tribunais (OSÓRIO, 2006).

Especialmente no Direito Administrativo Sancionador, vigora, sem dúvida, a legalidade em âmbito sancionador, porém com importantes distinções em relação à legalidade penal, em virtude das fontes diversas de aplicação (OSÓRIO, 2006).

Cumprе destacar que o Direito Penal conta com previsões mais concentradas e especializadas, rígidas e historicamente concebidas à luz de determinados paradigmas. Já a legalidade do Direito Administrativo Sancionador tem origens um tanto quanto diversas, embora guardando raízes comuns, não conta com o mesmo histórico e vem desempenhando funções mais flexíveis, dentro do leque imenso de demandas que desembocam nas Administrações Públicas, as quais são os principais atores desse ramo jurídico, embora não tenham titularidades privativas (OSÓRIO, 2006).

As diferenças entre sanções penais e administrativas, no tocante às autoridades competentes e ao alcance dos princípios que presidem as respectivas atividades, tendem a encurtar-se. Há fundamentos para reconhecer substanciais e históricas distâncias entre as ramificações do Direito Punitivo, a partir da evolução penalista e administrativista do *ius puniendi* estatal (OSÓRIO, 2006).

Em mesmo sentido, a tipicidade, sendo considerado princípio constitucional que advém genericamente da legalidade, pode-se considerar que a Administração Pública está submetida à

exigência de legalidade administrativa (art. 37, caput, da CRFB/88), resultando na necessidade de certa tipicidade permissiva para elaboração de modelos de condutas proibidas e sancioná-las.

Conforme entendimento doutrinário majoritariamente aceito, a garantia de que as infrações estejam previamente tipificadas em normas sancionadoras integra, por certo, o devido processo legal da atividade sancionatória do Estado (art. 5º, LIV, da CRFB/88), com o objetivo de assegurar a segurança jurídica. Essa segurança é caracterizada pela previsibilidade mínima acerca das possibilidades de exercício da pretensão punitiva estatal, de modo que, o tipo, ao estabelecer o modelo de conduta proibida, permite ao indivíduo ou destinatário da pretensão estatal a escolha de comportar-se em conformidade com a norma jurídica (OSÓRIO, 2006).

O tipo proporciona fundamento para análise da vontade individual sob uma perspectiva de responsabilidade subjetiva.

A previsibilidade das condutas proibidas é uma das finalidades que devem ser perseguidas pelos tipos sancionadores. Se tal finalidade não vier a ser atendida, é provável que o intérprete esteja perante uma figura ofensiva à legalidade e à tipicidade, princípios constitucionais imanentes ao devido processo legal punitivo (OSÓRIO, 2006).

O tipo possui a fundamental missão de demarcar o ilícito objeto da norma sancionadora, configurando, formal e materialmente, a esfera do proibido. Não se trata de função de importância secundária, porque, ao contrário, ocupa o centro das garantias constitucionais outorgadas aos acusados em geral (OSÓRIO, 2006).

A determinação precisa das condutas vedadas constitui um dos propósitos essenciais a serem perseguidos pelos tipos sancionadores. Caso essa finalidade não seja alcançada, há o risco de que a interpretação da norma resulte em afronta aos princípios da legalidade e da tipicidade, os quais são inerentes ao devido processo legal de natureza punitiva.

O tipo jurídico desempenha a relevante função de delimitar o ilícito disciplinado pela norma sancionadora, estabelecendo, tanto formal quanto materialmente, os contornos daquilo que é vedado. Tal função não pode ser considerada acessória, pois, ao contrário, representa o cerne das garantias constitucionais asseguradas aos acusados em geral.

Nesse sentido, para desempenhar a função de delimitar o ilícito, deverá conter grau mínimo de certeza e previsibilidade acerca da conduta reprovada, exigindo-se do intérprete uma movimentação racional pautada por critérios de razoabilidade e proporcionalidade na definição do conteúdo proibitivo da norma jurídica.

Não é possível que uma lei sancionadora delegue, em sua totalidade, a função tipificadora à autoridade administrativa, considerando que isso equivaleria a uma insuportável

deterioração da normatividade legal sancionadora, insurgindo violação ao próprio princípio da legalidade sancionadora.

Fixada a análise da norma sob os princípios sancionadores da legalidade e tipicidade, em que possui suas origens, seu alcance formal e material, é imprescindível examinar os aspectos relacionados à incidência concreta da norma repressiva. A irretroatividade aplicada às normas sancionadoras decorre, em realidade, dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, ambos de origem constitucional, sendo delimitadas em seus conteúdos normativos no art. 5º, incisos XXXVI onde determina que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; e LIV, da CRFB/88, mostrando-se inviável interpretar o sistema de modo a sancionar condutas que, antes, não admitiam determinadas sanções, eram lícitas ou não proibidas pela ordem jurídica.

Nestes termos, a atribuir a retroatividade à lei mais gravosa, aquela que pretende tornar uma conduta em um ilícito, acaba por violentar tais exigências axiológicas e normativas, eis que alcança condutas que, ao tempo de sua realização, eram objetivamente não proibidas naqueles termos e, por isso, os sujeitos não se vinculavam a seus comandos repressores (OSÓRIO, 2006).

A distinção entre normas materiais de normas processuais, nesse momento, é importante para compreender o alcance temporal da lei administrativa. As leis que se aplicam a fatos em curso, regulando as consequências a partir de sua vigência, têm efeito imediato, conforme se observa em norma processual com efeito imediato.

Por outro lado, no que se refere aos ilícitos permanentes e continuados, os quais possuem projeção posterior e ultrapassam a barreira de uma única legislação, sendo uma delas mais gravosa, entende-se que por serem considerados atos complexos com continuação sob o império da lei posterior, autorizam a aplicação imediata do dispositivo normativo mais gravoso, havendo aplicação de sanções correspondentes aos atos ímprobos praticados (OSÓRIO, 2006). Diferente se mostra a hipótese em que o ilícito administrativo se consuma inteiramente, na conduta e em seus efeitos, em período anterior à legislação mais gravosa, pois nesse caso, efetivamente, não há possibilidade de efeito imediato da legislação e muito menos retroatividade, ainda que inexistia, nesse caso, direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada em favor do agente infrator.

O princípio da retroatividade da norma mais benéfica, como forma de abarcar as mudanças valorativas da sociedade, é apresentando como uma alternativa para atualizar ou retificar o punitivismo estatal, haja vista que a sociedade em nada se beneficiaria do

engessamento das normas defasadas e injustas, decorrendo essa atualização do Direito Punitivo de um imperativo ético e isonômico.

Esse princípio não apenas visa resguardar os direitos individuais dos envolvidos em processos administrativos, de forma que, ao permitir que novas normas mais favoráveis sejam aplicadas retroativamente, há a promoção da coerência e equidade, evitando-se a perpetuação de situações injustas ou desproporcionais.

No que se refere a esse princípio, possui relação íntima com a segurança jurídica protegida constitucionalmente e em correspondência com os princípios do Direito Penal, no Direito Administrativo Sancionador, cabe estabelecer, desde já, que sua aplicação não ocorre forma absoluta e irrestrita como na seara Penal, nem tampouco de forma automática, marcando uma clara distinção entre as sanções de improbidade administrativa, puramente administrativas e penais.

Aqui atribui-se uma divergência doutrinária e jurisprudencial, tendo em vista que sob o viés do Direito Administrativo Sancionador a sanção é proposta com o objetivo de proteger a Administração Pública e os administrados, já o Direito Penal tutela a liberdade daquele que praticou crime, não havendo o que se falar em atribuição do mesmo sentido à retroatividade da lei mais benéfica nos dois ramos do Direito, mesmo que existam similitudes.

Ao prever a retroatividade das normas favoráveis, o legislador estaria apenas registrando um valor imanente à ordem constitucional, contemplando instituto que abriga valores universais ligados ao Direito Punitivo, sendo um reforço explícito a um conjunto de valores abrigados na Constituição e no devido processo legal (OSÓRIO, 2006).

Por isso, não há a menor dúvida de que tal previsão encontra suporte constitucional, qual seja da aplicação do art. 5º, inciso XL, da CRFB/88 que determina “*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*”. Se o legislador veda a retroatividade, há que se analisar, desde logo, se a proibição possui sentido e funcionalidade justificáveis no Estado Democrático de Direito.

Compreende-se como o trabalho do legislador no sentido de refletir qual direito fundamental será afetado pela proibição da retroatividade, devendo, para tanto, estipular possíveis consequências jurídicas. Nestes termos, com a nova lei de improbidade administrativa (Lei nº 14.230/2021), estabeleceu-se um debate sobre a aplicação retroativa do dispositivo mais benéfico, debate esse que será aprofundado em momento oportuno, cabendo ainda delimitar as disposições da inovação legislativa trazida.

O princípio do *non bis in idem*, por outro lado, é aplicado ao Direito Administrativo Sancionador com algumas ressalvas. Esse princípio está intimamente ligado às garantias

constitucionais da legalidade, proporcionalidade e devido processo legal, estando implicitamente no texto da CRFB/88. Trata-se da garantia de que ninguém será condenado pelo mesmo fato duas ou mais vezes, não havendo incidência e duplicidade de normas por um mesmo fato.

Observa-se que quando há uma conduta ilícita, surge a possibilidade de aplicação de penalidades de natureza distintas, seja no âmbito penal, administrativo e civil, ou da mesma natureza, quando a infração decorrer na aplicação de mais de uma penalidade da mesma natureza jurídica. Dessa forma, deve-se buscar critério formal-dogmático, baseado no descumprimento de deveres de normas jurídicas de proteção de bens ou valores jurídicos diferentes, justificando a imposição cumulativa de sanções administrativas.

No que se refere à responsabilidade do agente infrator, é possível identificar certos princípios. A capacidade infratora do agente é observada pelo preenchimento de alguns requisitos para ser imputável ou mesmo para que seja enquadrado em uma lei repressora. A capacidade aqui referida poderá ser verificada de modo abstrato, havendo uma clara fixação de critérios mais elásticos para o reconhecimento da capacidade do agente (OSÓRIO, 2006).

Além desse princípio, observa-se que a culpabilidade possui grande importância no que se refere à responsabilidade das pessoas físicas que cometem atos ilícitos administrativos, além de que não deixa de ser aplicada às pessoas jurídicas.

Para que possa haver o sancionamento administrativo, é necessário que o agente seja culpável, atribuindo-se grande importância ao elemento da culpabilidade no Direito Administrativo Sancionador.

De modo geral, atribui-se que esses princípios da responsabilidade estão fundados na dignidade humana (art. 1º, inciso III, da CRFB/88), como forma de assegurar os princípios da pessoalidade (art. 5º, inciso XLV, da CRFB/88), garantindo que a pena será aplicada exclusivamente ao agente que praticou ato ilícito e que está sendo processado por tal ato, e da individualização da pena (art. 5º, inciso XLVI, da CRFB/88), a qual pretende garantir que a sanção aplicada a um infrator seja justa, proporcional e adequada à sua conduta e circunstâncias individuais, além do devido processo legal formal e substancial (art. 5º, LIII, da CRFB/88).

A presunção de inocência expressa no art. 5º, inciso LVII, da CRFB/88 é garantia que se aplica ao processo sancionador, decorrendo diretamente da dignidade humana, aplicada aos acusados em geral, com base em um conjunto de normas jurídicas voltadas à proteção da liberdade, originalmente conferido aos cidadãos e àqueles que se encontram sob a autoridade de um Estado Democrático de Direito.

Exigem-se indícios, ou a pura plausibilidade da pretensão punitiva, para desencadeamento de atos investigatórios e acusatórios. Exige-se a concretização de provas definitivas em torno da responsabilidade do infrator para sustentação de decisões condenatórias. Assim, o ônus probante é distribuído de modo desigual e casuístico, com algumas regras gerais. O princípio constitucional da presunção de inocência não tem o valor absoluto.

Porém, seu valor é inquestionável, podendo ser útil na articulação e interface com outros princípios, nomeadamente aqueles ligados à culpabilidade, mas também à legalidade do poder punitivo estatal, com o aprofundamento dos limites e condicionantes dos direitos de defesa (OSÓRIO, 2006).

Diante do exposto, verifica-se que o sistema de improbidade administrativa, especialmente após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, passou a demandar uma aplicação mais rigorosa dos princípios constitucionais que norteiam o Direito Administrativo Sancionador, como expressão do *jus puniendi* estatal.

A proximidade com o Direito Penal, ainda que preservadas as peculiaridades de cada ramo, impõe a necessidade de observância à legalidade estrita, tipicidade, culpabilidade, proporcionalidade e da retroatividade da norma mais gravosa, bem como questões que levam a divergências doutrinárias e jurisprudenciais como a retroatividade da lei mais benéfica, como forma de assegurar previsibilidade e segurança jurídica (OSÓRIO, 2006).

Nesse sentido, a nova principiologia que rege os atos de improbidade promove uma virada garantista no sistema sancionador, exigindo do intérprete e do aplicador da norma uma leitura constitucionalmente orientada, que evite excessos e promova a proteção dos interesses públicos, mas também no respeito aos direitos fundamentais dos administrados e agentes públicos.

2.2 Da natureza jurídica das sanções por improbidade administrativa.

A Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), foi significativamente alterada pela Lei nº 14.230/2021, que trouxe mudanças substanciais na tipificação dos atos de improbidade e na aplicação das sanções.

Conforme já indicado anteriormente, o art. 1º, §4º, da Nova LIA, a improbidade administrativa é regida pelos princípios do direito administrativo sancionador, o que reforça seu caráter repressivo e sancionatório.

Além disso, o art. 17-D da Lei 8.429/1992, que foi incluído pela Lei 14.230/2021, delimita que a ação de improbidade tem por vista a aplicação de sanções de caráter pessoal, sendo repressiva e sancionatória, vejamos:

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

A Lei 8.429/92 prevê as sanções aplicáveis pela prática de ato de improbidade, estabelecendo uma ordem decrescente de gravidade: em primeiro lugar, como mais grave, os atos que importam enriquecimento ilícito; em segundo lugar, os atos que causam prejuízo ao erário e, em terceiro lugar, os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. (DA CUNHA, 2015).

As sanções administrativas, de modo geral, representam uma forma de punição ou castigo, uma vez que produzem efeitos gravosos, de caráter geral e com possibilidade de projeção futura, aplicadas pela Administração Pública em sua atuação material, pelo Poder Judiciário ou por entidades de direito público, a indivíduos, jurisdicionados, agentes estatais, pessoas naturais ou jurídicas, vinculados ou não a relações específicas de sujeição com o Estado, como resultado de uma conduta ilícita, prevista em norma de natureza proibitiva, com objetivo sancionador ou disciplinar, dentro do campo de incidência formal e substancial do Direito Administrativo (OSÓRIO, 2006).

Nos termos do art. 12, com nova redação dada pela Lei 14.230/2021, independentemente das sanções penais, civis e administrativas descritas em legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às cominações dos incisos I ao III, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, conforme observado a seguir:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, **está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica

da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;
(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (*Grifos meus*)

Cumpra analisar, ainda, que a aplicação das referidas sanções por improbidade administrativa independe de efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, com exceção do ato ímprobo de dano ao erário, da aprovação ou rejeição das contas públicas, conforme se observa no art. 21 da LIA, analisemos:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º **As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)

§ 5º **Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei.** (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (*Grifos meus*)

Os §§ 3º e 5º acima indicados, mais uma vez, demonstram a separação entre as áreas civil, penal e administrativa.

Registre-se que, embora o processo de improbidade administrativa não se confunda com o processo penal, há uma similaridade em razão da alta densidade repressiva e sancionadora (art. 17-D da LIA) e às consequências para as liberdades não ambulatorias dos acusados. A necessidade de oitiva dos acusados por improbidade sempre se impõe por força do art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) que é direito interno para o Brasil (Decreto Presidencial n. 678/92), e garante a oitiva de qualquer acusado perante seu juiz natural.

Nesse contexto, é patente que há clara divergência quanto à classificação da natureza jurídica das sanções em face de atos ímprobos, sendo possível identificar três correntes principais: a primeira defende que as sanções possuem natureza administrativa e patrimonial, isto é, cível no sentido lato; a segunda sustenta que elas têm caráter penal; e a terceira adota uma posição eclética, considerando que a natureza das sanções pode variar conforme o caso concreto e o agente envolvido.

Firmou compreensão no sentido de que, dependendo da autoridade que for chamada para integrar o polo passivo, ela terá a natureza de espelhar crimes políticos, de responsabilidade ou de responsabilidade patrimonial e administrativa (DELGADO, 2002).

Nestes termos, o art. 37, § 4º, da CRFB/88, consagrou, embora com eficácia contida, o instituto da improbidade, ao determinar que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A improbidade administrativa adquiriu realmente o feitiço legal de infração jurídico-disciplinar capaz de ensejar a demissão do agente que exterioriza desvio de conduta enquadrada no domínio de incidência dos tipos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da mencionada lei.

As sanções do inciso I do art. 12 da LIA que se atribuem às condutas delimitadas no art. 10 da LIA, de perda de bens ou valores, busca, principalmente, reconduzir o agente à situação anterior à prática do ato de improbidade, ou seja, visa repor o *status quo*. Evidente se torna que tal medida adquire caráter civil, haja vista que atribui ao agente o dever de ressarcir o dano causado, sendo, portanto, atribuição de responsabilidade civil.

Destaca-se que não se submete ao conceito de sanção administrativa nos mesmos termos em que ocorre com outras medidas, até porque a obrigação de ressarcir é uma restituição ao estado anterior. Fora de dúvida, não se trata de uma sanção administrativa, mesmo que assim venha denominada na legislação pertinente. Assim, entende-se que medidas ressarcitórias, ainda que dotadas de finalidades intimidatórias, não podem, pura e simplesmente, ser tratadas como sanções administrativas (OSÓRIO, 2006).

A perda da função pública deflui da incompatibilidade identificada entre a gestão da coisa pública e a conduta do agente, e, diversamente de outras sanções, não influi em sua esfera jurídica de cidadão, mas tão-somente na relação jurídica estabelecida com o Poder Público, resultando em sua dissolução (OSÓRIO, 2006).

Quanto a aplicação da suspensão dos direitos políticos, ocorre a restrição da cidadania do agente, em suas acepções ativa e passiva, vale dizer, no direito de votar (cidadania ativa), e de ser votado (cidadania passiva) isto sem prejuízo de erigir-se como óbice ao exercício dos demais direitos que pressuponham a condição de cidadão, sendo apenas uma restrição temporária.

No que se refere a multa civil, observa-se a sua natureza pecuniária e será exigida em qualquer ato de improbidade cometido pelo agente, independentemente de enriquecimento

ilícito ou prejuízo ao erário, estando diretamente correlata à natureza do ato praticado pelo agente.

Já a proibição de contratar com a Administração Pública ou receber os benefícios fiscais ou creditícios, importa em penalidade pecuniária de ordem indireta, visto que o agente não poderá receber qualquer benefício advindo de uma relação contratual com a Administração Pública.

A imposição dessa penalidade decorre da incongruência existente entre o comportamento do agente ímprobo e a relação que deve ser preservada com a Administração Pública, o que faz irrelevante qualquer particularidade quanto ao vínculo com esta, uma vez que a punição incide sobre a esfera pessoal do agente, a qual não se restringe ao órgão público diretamente prejudicado pela prática ímproba, alcançando, assim, os demais entes administrativos (OSÓRIO, 2006).

A corrente que defende o caráter administrativo e patrimonial das sanções fundamenta-se na própria redação do artigo 37, §4º, da Constituição Federal, que prevê a aplicação de sanções por atos de improbidade sem prejuízo de ações penais cabíveis, ao passo que se atribui à LIA o objetivo de proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Além disso, argumenta-se que a LIA não define condutas criminosas, mas sim atos que violam os princípios da administração pública, causam prejuízo ao erário ou geram enriquecimento ilícito, sendo sua finalidade principal a reparação de danos e a aplicação de sanções civis e políticas, como multa, suspensão de direitos políticos e perda da função pública. Por outro lado, a corrente que atribui caráter penal às sanções de improbidade administrativa destaca que essas penalidades possuem características típicas do direito penal, dada a sua gravidade e os efeitos que produzem na esfera jurídica do réu. Destacam-se, entre essas sanções, a perda do cargo público, a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público.

Esse entendimento foi reforçado pela exigência, introduzida pela Lei nº 14.230/2021, de dolo específico para a configuração de atos ímprobos, sendo confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, quando julgou o Tema 1.199 da repercussão geral, que assentou a inconstitucionalidade da responsabilização por mera culpa.

De todo modo, infere-se que as instâncias penal, administrativa e cível são independentes e que os atos de improbidade podem ser sancionados nas três instâncias. As sanções de improbidade previstas na LIA detêm natureza civil, não impedindo, contudo, a apuração de responsabilidades na esfera administrativa e na esfera penal. Frise-se, portanto, mais uma vez, que a natureza da ação de improbidade é civil (CARVALHO, 2020).

Destaca-se que, ao praticar um ato de improbidade, o agente estará sujeito às sanções administrativas (conforme processo administrativo disciplinar estipulado no seu estatuto), sem prejuízo da ação penal nos moldes da legislação pertinente. Por fim, haverá a responsabilização civil deste agente, conforme a Lei de Improbidade Administrativa.

As sanções por improbidade são aplicadas mediante a propositura da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, sendo delimitada pela LIA, tratando-se de lei que comina sanções administrativas aos agentes e delimita os contornos da própria ação (CARVALHO, 2020).

Ademais, a aplicação de princípios constitucionais como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, típicos do direito penal, também é exigida nas ações de improbidade administrativa.

A Lei nº 14.230/2021 também trouxe mudanças relevantes, como a exclusão da modalidade culposa dos atos de improbidade e a exigência de lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para a aplicação das sanções. Essas alterações reforçam o caráter sancionatório da LIA, mas também evidenciam sua natureza híbrida, que combina elementos do direito administrativo e do direito penal.

Por fim, impende consignar de forma definitiva que atribui sentido à análise doutrinária de Fábio Medina Osório, o qual designa que as sanções do art. 12 da LIA detêm natureza jurídica de sanções civis de natureza sancionatória, inseridas no contexto de um sistema de direito sancionador, com forte aproximação do Direito Penal em termos de garantias, mas sem se confundirem com sanções penais ou administrativas típicas.

Nestes termos, a análise da natureza jurídica, sem sombra de dúvidas, sempre deverá observar os direitos e garantias constitucionais dos acusados dos atos de improbidade administrativa, garantindo o devido processo legal e a ampla defesa, aproximando-se da aplicação do Direito Administrativo Sancionador, como bem definido no §4º do art. 1º da LIA.

2.3 Considerações iniciais sobre a mudança do sistema culposos para o doloso de Improbidade Administrativa sob a ótica da Lei nº 14.230 de 2021.

A Lei nº 14.230 foi publicada em 26 de outubro de 2021 promoveu a alteração da Lei 8.429/1992, de forma que inovou, sumariamente, com a eliminação de ato de improbidade administrativa culposos, ampliou o prazo prescricional de cinco para oito anos, prescrição intercorrente de 04 (quatro) anos, ampliação das penas de multa e suspensão de direitos políticos, estabelecimento do prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias para realização do inquérito civil, prazo esse prorrogável por período igual.

Em primeiro momento, é imperioso destacar que a Lei 8.429/1992 comportava a conduta ímproba culposa, de modo que os agentes eram processados por atos que, muitas vezes, não objetivam ter qualquer vantagem indevida ou mesmo intenção de causar qualquer dano à administração pública. Esses atos praticados eram efetivamente atos comuns ao exercício próprio da função do agente, entretanto, os agentes acabavam sendo condenados em atos de improbidade administrativa.

A Lei 8.429/1992 consolida que a prática de atos de improbidade administrativa poderia ocorrer tanto de forma dolosa quanto culposa, especialmente nos casos previstos no artigo 10 da redação original da referida lei, que tratava dos atos que causam danos ao erário. Assim, bastava a demonstração de negligência, imprudência ou imperícia para que o agente fosse responsabilizado, independentemente da intenção específica de lesar a Administração Pública. Importa analisar que um sistema jurídico que não se mostra suficiente para proteger os responsáveis pela tomada de decisão na tutela de interesses alheios, condiciona a utilização pelos agentes de práticas e estratégias de fuga da responsabilização para preservar sua esfera de direitos subjetivos (DOS SANTOS, 2024).

Dessa maneira, o legislador objetivou a proteção ao agente público, considerando que se exigiu uma intencional realização de uma das condutas descritas nos tipos dos artigos 9º, 10 e 11, sendo necessária a consciência e a vontade de realizar todos os elementos da definição legal, com o objetivo de buscar um resultado moralmente afrontoso à ordem jurídica. (DA PAZ, 2023).

A repressão à improbidade administrativa é orientada pela imposição de sanções diferenciadas aos sujeitos envolvidos em práticas que são reprovadas de forma intensa no exercício de funções públicas (JUSTEN FILHO, 2022).

Infere-se que, a partir do art. 1º, de forma geral, houve uma concentração, com o objetivo de sintetizar as finalidades buscadas pela reforma promovida pela Lei 14.230/2021. Esse artigo desempenha função jurídico-hermenêutica específica, haja vista que os demais dispositivos devem ser interpretados a partir dos postulados fundamentais introduzidos (JUSTEN FILHO, 2022).

No que se refere ao §1º do art. 1º, da Lei 8.429/92, com a redação dada pela Lei 14.230/2021, houve a restrição do significado de ato de improbidade administrativa para aquele que resta configurado o dolo, em continuidade, o §2º delimitou que dolo é caracterizado pela vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, vejamos:

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Ademais, a atual redação dos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 1º da Lei nº 8.429/1992, reforça expressamente a necessidade da comprovação do dolo específico para a caracterização de qualquer ato de improbidade administrativa. O §1º estabelece, de maneira geral, que apenas as condutas dolosas, devidamente tipificadas na legislação, podem ser enquadradas como atos de improbidade. Não se admite, portanto, a subsunção de comportamentos culposos ou meramente irregulares aos tipos legais de improbidade.

O §2º, por sua vez, traz a definição legal de dolo no contexto da improbidade administrativa, esclarecendo que se entende por dolo "a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei", e ressaltando, de forma expressa, que "não basta a voluntariedade do agente".

Com isso, a legislação exige não apenas o conhecimento do agente acerca da ilicitude da sua conduta, mas também a intenção dirigida à obtenção do resultado proibido, afastando qualquer interpretação que permita a responsabilização baseada apenas em ações voluntárias desprovidas de intenção ilícita.

No mesmo sentido, o §3º do artigo 1º reafirma a imprescindibilidade da demonstração do dolo específico, ao dispor que o mero exercício de função pública ou o simples desempenho de competências administrativas não configura, por si só, ato de improbidade administrativa, caso não esteja acompanhado da intenção dolosa.

A norma visa coibir interpretações ampliativas que, no passado, ensejaram a responsabilização excessiva de agentes públicos por erros ou falhas administrativas sem conotação de desonestidade.

De maneira complementar, o art. 17-C, §1º da LIA, incluído pela reforma de 2021, prevê que a ilegalidade, para configurar ato de improbidade, deve ser qualificada pela presença do dolo.

Assim, impera o objetivo do legislador de que a simples prática de ato ilegal ou irregular, dissociada da intenção de violar princípios da Administração ou causar prejuízo ao erário, não bastará para caracterizar improbidade administrativa.

Importante também destacar que o *caput* do artigo 10 da LIA, após a reforma, passou a exigir expressamente a ação ou omissão dolosa como requisito para a configuração dos atos que causam lesão ao erário. Dessa forma, extinguiu-se a possibilidade de responsabilização por

conduta culposa no âmbito da improbidade, já que o antigo texto do artigo 10 era o único a admitir, em determinadas hipóteses, a modalidade culposa. O novo caput dispõe, *in verbis*:

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: [...]

Diante desse cenário, evidencia-se que a estrutura da improbidade administrativa foi redefinida, restringindo-se às condutas dolosas, o que confirma a intenção legislativa de proteger os agentes públicos de sanções severas em hipóteses de mera culpa, entendendo-se pela consciência de que as ações de improbidade aferem medo na atuação administrativa.

A necessidade de proteção legal pelos riscos inerentes ao processo decisório ocorre tanto no âmbito das relações privadas como públicas. Entende-se que há uma diferença no risco atribuído entre as duas esferas, considerando que a privada, por possuir grau de risco e erro no processo decisório, há uma aceitação e ausência da responsabilização.

Por outro lado, na esfera pública, por tutelar o interesse público, o agente parece fadado a responder invariavelmente por eventuais danos decorrentes da decisão tomada, ainda que tomada com as informações que dispunha e sem visar qualquer interesse escuso ou pessoal no processo decisório (DOS SANTOS, 2024).

Nesse contexto, conforme destaca a própria exposição de motivos da Lei nº 14.230/2021, pretendeu-se reforçar o princípio da segurança jurídica e adequar o regime sancionador da improbidade administrativa aos princípios constitucionais do devido processo legal e da proporcionalidade.

Todavia, a doutrina ainda manifesta divergências sobre o alcance e a adequação dessa alteração. Enquanto parte dos estudiosos aplaude a restrição como um avanço civilizatório na responsabilização dos agentes públicos, outros alertam para o risco de se criar um ambiente de maior permissividade diante de condutas negligentes que, embora desprovidas de dolo, podem gerar prejuízos significativos à Administração Pública.

A alteração promovida pela Nova Lei confere uma radical mudança no conceito clássico de improbidade, considerando a exigência do elemento subjetivo na conduta de característica própria e diferenciada. Essa alteração introduzida evidencia que a configuração do ato de improbidade administrativa não se dá pela mera existência de um dano ou prejuízo ao patrimônio público. Tampouco se consuma pela simples obtenção de vantagem econômica indevida, seja em benefício próprio ou de terceiros.

Da mesma forma, a improbidade não se caracteriza unicamente pela prática de condutas que representem a violação dos deveres de honestidade, lealdade e probidade exigidos dos

agentes públicos. Para que se configure o ato ímprobo, é imprescindível a presença de um elemento subjetivo específico, consistente na vontade consciente, deliberadamente dirigida à prática do ato ilícito.

Trata-se da demonstração de um desvio consciente da conduta esperada de um agente estatal, revelando a ausência de compromisso pessoal com os princípios que regem a administração pública (JUSTEN FILHO, 2022).

Nesse sentido, exige-se o dolo para configuração de ato ímprobo, qual seja a consciência do sujeito quanto à antijuridicidade de sua conduta e a vontade de praticar a ação ou a omissão necessária à consumação da infração. Aferindo-se que a configuração da desonestidade depende da consciência e da vontade de violar um dever moral.

A obrigatoriedade da comprovação da intenção deliberada reflete um marco diferenciador fundamental entre o mero ato contrário à lei e a conduta caracterizadora de improbidade administrativa. Comportamentos marcados pela negligência, imperícia e imprudência - tradicionalmente enquadrados como culposos - deixam de integrar o espectro de condutas ensejadoras de sanções por improbidade.

Esta substancial modificação no arcabouço jurídico sinaliza o rompimento com a sistemática que aproximava a responsabilização por improbidade de uma lógica quase-objetiva, passando-se a demandar elementos probatórios inequívocos quanto ao propósito consciente do agente em afrontar os interesses da coletividade.

Como consequência direta deste novo paradigma, observa-se um considerável incremento nas garantias conferidas aos servidores públicos frente a eventuais perseguições temerárias, simultaneamente enfatizando-se a imprescindibilidade de uma investigação meticulosa acerca dos aspectos volitivos que permearam o comportamento sob escrutínio.

Essa transformação legislativa reflete uma clara opção do legislador por reforçar a segurança jurídica dos agentes públicos, evitando a banalização da improbidade administrativa e a consequente punição excessiva por falhas meramente formais ou equívocos administrativos cometidos de boa-fé.

Com a exigência do dolo específico, o sistema jurídico brasileiro abandona um modelo mais objetivo de responsabilização, adotando um paradigma subjetivo rigoroso, no qual a avaliação da intenção do agente público adquire centralidade na apuração dos atos de improbidade.

A consequência prática é a elevação do ônus probatório da parte autora, que deverá demonstrar de forma inequívoca que a conduta do agente foi orientada por vontade consciente de violar o interesse público, obter vantagem ilícita ou causar dano.

Além disso, infere-se que houve uma tentativa de evitar que meros descumprimentos das normas pelos administradores possam ser considerados atos ímprobos, tendo em vista que, para que seja atribuída a caracterização de ato ímprobo, verifica-se a necessidade da presença da finalidade ilícita (DOS SANTOS, 2024).

A partir da inovação legislativa conferida, em todos os tipos de improbidade, deverá ser comprovado e demonstrado que a violação do tipo teve uma finalidade especial de proveito próprio ou alheio, não havendo o que se falar em dolo genérico na violação dos tipos (DOS SANTOS, 2024).

No entanto, importante destacar que a extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa não afasta a possibilidade de responsabilização do agente público em outras esferas jurídicas.

Percebe-se que a significativa mudança no elemento subjetivo que define a má conduta administrativa resultou em limitações na responsabilização de funcionários públicos pelas disposições da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente quando há dificuldades em comprovar a conduta ilícita e intencional do agente (VIEIRA, 2023)

Por outro lado, sob análise doutrinária distinta, entende-se que a exigência do dolo reforça a coerência sistêmica da improbidade administrativa, porquanto a natureza da improbidade pressupõe desonestidade deliberada, o que é incompatível com condutas meramente imprudentes, negligentes ou imperitas. Assim, inexistente cabimento de reconhecer a corrupção em condutas permeadas simplesmente de imprudência, imperícia ou negligência (JUSTEN FILHO, 2022).

Portanto, a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 sinaliza um movimento de racionalização do direito sancionador administrativo, reforçando a importância dos princípios do devido processo legal, da presunção de inocência e da proporcionalidade na atuação estatal. Ao mesmo tempo, busca assegurar a proteção do administrador público que, embora tenha incorrido em erro, agiu de boa-fé, dentro dos limites razoáveis de sua função.

3 A LEI Nº 14.230 E O TEMA 1.199 DO STF: APLICAÇÃO DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI, EM ESPECIAL A EXTINÇÃO DO SISTEMA CULPOSO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

A finalidade deste capítulo é examinar os impactos da Lei nº 14.230, de 2021, no regime jurídico da improbidade administrativa, com destaque para a exclusão da modalidade culposa e para a discussão sobre a aplicação no tempo das normas mais benéficas ao réu, utilizando-se especialmente a análise doutrinária de Marçal Justen Filho para verificação comparativa dos dispositivos anteriores com as inovações legislativas.

A análise será conduzida à luz do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, em sede de repercussão geral. Trata-se de temática que suscita relevantes implicações jurídicas, sobretudo no tocante à segurança jurídica, à preservação da coisa julgada e à aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador em paralelo com os do Direito Penal.

Na sequência, serão enfrentadas as discussões teóricas que envolvem a retroatividade das normas sancionatórias mais benéficas no campo do Direito Administrativo, como forma de tecer análise na aplicação no tempo da exigência do elemento subjetivo na conduta. Essa retroatividade da norma mais benéfica, embora amplamente aceita na seara penal, ainda encontra resistência no âmbito administrativo, motivo pelo qual a doutrina se divide quanto à sua aplicabilidade à nova Lei de Improbidade e, por sua vez, já fora definido em termos claros no Tema 1.199 do STF.

Tal posicionamento representa uma inflexão importante no tratamento das ações de improbidade, ao admitir a revisão de casos pendentes de julgamento à luz de uma legislação mais protetiva em relação ao acusado, inclusive com certo potencial de repercussão em decisões já transitadas em julgado. Assim, serão apurados os efeitos práticos decorrentes desse entendimento, tanto para os processos ainda em curso quanto para aqueles alcançados pela coisa julgada.

3.1 Da alteração dos Arts. 9, 10 e 11 da Lei 4.829/1992 pela Lei 14.230/2021.

A Lei nº 14.230/2021 representou uma mudança paradigmática no regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil, especialmente no que tange à configuração do elemento subjetivo nas condutas tipificadas como atos de improbidade. As alterações promovidas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa merecem análise pormenorizada, tendo em vista o impacto significativo no sistema de responsabilização por atos ímprobos.

Em parâmetros gerais a tutela de improbidade administrativa é promovida por um conjunto de normas jurídicas, sendo a Lei 8.429/92 um dos veículos legislativos que promovem a proteção à probidade administrativa. Esse sistema, deve ser interpretado em seu conjunto, tomando em vista a inter-relação entre diversas disposições, em especial a constituição, o conjunto das disposições constantes da LIA e outros diplomas legais, realizando uma abordagem sistemática (JUSTEN FILHO, 2022).

A Lei 14.230/2021 consagrou a exigência de tipicidade estrita, afastando definitivamente interpretações extensivas e aplicações por analogia, estabelecendo que a configuração do ato de improbidade administrativa depende da comprovação do dolo específico. (JUSTEN FILHO, 2022).

A nova lei buscou um equilíbrio entre a necessidade de combate à corrupção e a segurança jurídica, restringindo o âmbito de configuração do ato de improbidade por meio de um sistema de tipicidade mais rigoroso. (DI PIETRO, 2022).

Em que pese tenha trazido inovações legislativas existem aspectos ainda não superados, mal superados ou insuperáveis no que refere a Lei 8.429/92, quais sejam: conceito de improbidade administrativa, tipos abertos da LIA, dolo nas ações de improbidade e proporcionalidade na aplicação de sanções (DOS SANTOS, 2024).

Inferese que tais problemas e aspectos geram pânico em qualquer gestor minimamente preocupado com seu patrimônio, honra e manutenção do pleno exercício dos seus direitos políticos fundamentais (DOS SANTOS, 2024).

Conclui-se que o parlamento brasileiro objetivou rever os efeitos negativos da Lei de improbidade, tendo em vista que, historicamente, o legislativo brasileiro comumente realizou a acentuação das penas, bem como ampliou o escopo punitivo do Estado nos mais diversos níveis como forma de combate à corrupção, a exemplo da Lei Ficha Limpa (LC 135/2010); da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial); e da Lei 14.133/2021, que ampliou as penas nos crimes em licitações e contratos (DOS SANTOS, 2024).

Cumpramos ressaltar que corrupção e improbidade não se confundem, tendo em vista que uma mesma conduta pode configurar tanto improbidade como corrupção. Mas as duas figuras são distintas, de modo que há casos em que se caracteriza apenas a corrupção e existem outros em que existe somente a improbidade (JUSTEN FILHO, 2022).

O aspecto fundamental residiu em adotar providências destinadas à prevenção e à repressão de práticas de corrupção no âmbito estatal. Mas o equacionamento mais satisfatório dessas questões depende da identificação não apenas das vulnerabilidades do modelo estatal

existente, assim como das providências adequadas a produzir o resultado mais satisfatório possível.

A repressão à improbidade administrativa é orientada pela imposição de sanções diferenciadas aos sujeitos envolvidos em práticas dotadas de reprovabilidade intensa no tocante ao exercício de funções públicas. Trata-se do enquadramento à uma dimensão política, haja vista que se relaciona com o exercício de poderes inerentes à organização estatal (JUSTEN FILHO, 2022).

A Lei 8.429/92 consagrou três categorias de improbidade, de forma que cada uma é identificada por um núcleo próprio de reprovabilidade, sendo eles orientados por três artigos específicos da Lei, que foram depois levemente alterados com inovações trazidas pela Lei 14.230/2021 (JUSTEN FILHO, 2022).

Cumprе ressaltar que existe uma técnica legislativa determinada, na qual o *caput* contempla uma definição relacionada com o núcleo de reprovabilidade que identifica a conduta, já os incisos delimitam hipóteses com o objetivo de exemplificar a conduta. Assim, há uma interdependência entre *caput* e incisos, de modo que o primeiro contempla uma fórmula geral, cuja compreensão é proporcionada pelos incisos. Em mesmo sentido, somente será possível compreender os incisos levando em consideração a compreensão geral estabelecida no *caput* (JUSTEN FILHO, 2022).

A nova redação do artigo 9º manteve o *caput* praticamente inalterado, continuando a exigir o dolo para caracterização do ato de improbidade por enriquecimento ilícito.

Embora a exigência de dolo já constasse do art. 9º, a nova lei qualificou este dolo, exigindo que seja específico, afastando interpretações que admitiam o dolo eventual. Agora, é necessária a comprovação da intenção específica de obter o enriquecimento (JUSTEN FILHO, 2022).

A obra “Reforma da Lei de Improbidade Administrativa”, de Marçal Justen Filho, realizou quadro comparativo do dispositivo anterior à alteração com a nova redação conferida pela Lei 14.230 de 2021, que definitivamente facilita a realização de uma análise específica e aprofundada das alterações, conforme se observa:

Tabela 1 - Seção I: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Nova redação	Redação anterior
Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de	Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício

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:	de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades ~~mencionadas~~ no art. 1º desta Lei, e notadamente:
---	---

Fonte: Adaptado de JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 96.

Os ilícitos tratados no art. 9º versam sobre a obtenção de benefícios patrimoniais indevidos por parte dos agentes públicos, considerando a posição jurídica ocupada por eles. Infere-se que estas condutas representam uma forma peculiarmente reprovável de improbidade, pois envolvem a exploração oportunista da função pública para fins estritamente privados.

Tal comportamento traduz uma manifestação de desvio de finalidade especialmente grave, pois desnatura a dimensão pública e republicana da ordem estatal, transformando poderes conferidos para atender interesses coletivos em instrumentos de beneficiamento particular.

A Lei 14.230/2021 introduziu alterações significativas da redação do art. 9º da LIA, que, embora possam parecer sutis à primeira vista, representam relevantes aprimoramentos técnicos e conceituais. Estas modificações ocorreram, conforme demonstrado, no caput e nos incisos IV, VI e VII do referido artigo.

De início, cumpre mencionar que houve a inclusão expressa da exigência de dolo para a configuração da improbidade por enriquecimento ilícito, conforme já demonstrado anteriormente na fixação do sistema doloso de improbidade administrativa.

Entende-se que o enriquecimento ilícito é caracterizado por condutas comissivas e omissivas, em que pese parte da doutrina apenas opte por aceitar apenas as comissivas, as hipóteses enumeradas como caracterizadoras do enriquecimento ilícito são plenamente compatíveis com condutas omissivas dos agentes públicos.

Cita-se como forma exemplificativa a hipótese do inciso I do referido artigo, qual seja a de receber para si ou para terceiro bem (inclui-se dinheiro), de modo direto ou indireto, amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público (OLIVEIRA, 2021).

Uma das alterações mais expressivas e que merece atenção ocorreu no inciso IV do referido artigo, o qual teve sua redação modificada para substituir a antiga enumeração taxativa — “veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza” — pela expressão genérica “bem móvel” (JUSTEN FILHO, 2022).

Tal alteração possui notável relevância técnica, na medida em que elimina incertezas interpretativas e amplia o alcance do tipo legal.

Ao adotar uma terminologia mais abrangente, o legislador permite o enquadramento de condutas relacionadas à fruição indevida de qualquer bem móvel, inclusive direitos, evitando, assim, que situações semelhantes escapem ao âmbito de incidência da norma por ausência de previsão expressa, contribuindo para a densidade normativa do dispositivo, além de reforçar a efetividade do controle de legalidade sobre o uso de bens públicos ou colocados à disposição do agente (JUSTEN FILHO, 2022).

No que se refere ao inciso VI, observa-se igualmente um importante aprimoramento da redação, a qual anteriormente restringia-se à sanção de declarações falsas sobre “medição ou avaliação”, limitando indevidamente o escopo da norma a determinados aspectos técnicos.

A nova formulação legal amplia a abrangência do tipo ao prever a prática de “declaração falsa sobre qualquer dado técnico”, o que permite uma aplicação mais abrangente e coerente da norma frente à multiplicidade de informações técnicas que podem ser manipuladas no exercício da função pública.

A referida alteração eliminou lacunas que poderiam dificultar a responsabilização de agentes que prestam informações técnicas inverídicas, especialmente em atividades de fiscalização ou controle da execução contratual, promovendo maior rigor na tutela do interesse público (JUSTEN FILHO, 2022).

Já no que se refere ao inciso VII, que trata da evolução patrimonial incompatível com os rendimentos do agente público, sua nova redação estabelece de forma mais clara os elementos configuradores do ilícito, consagrando, de maneira expressa, uma presunção relativa de ilicitude quando houver aquisição de bens de valor desproporcional ao patrimônio ou à renda do agente.

Essa presunção inverte o ônus da prova, impondo ao agente público a obrigação de comprovar a origem regular dos recursos utilizados na operação, não se tratando de punir a mera valorização de bens anteriormente adquiridos, mas sim a obtenção de novo poder de disposição patrimonial, com caráter estável, que não encontre respaldo em fontes legítimas de renda (JUSTEN FILHO, 2022).

Atribui-se a interpretação finalista do termo “aquisição”, abrangendo não apenas a compra formal, mas também qualquer situação jurídica que importe a fruição econômica do bem, como a aquisição de posse com caráter definitivo ou a titularidade decorrente de procuração em causa própria (JUSTEN FILHO, 2022).

Importa ainda ressaltar que, por se tratar de norma sancionatória, a aplicação do dispositivo não pode ser ampliada para abarcar a fruição ilegítima de serviços que não se

adequem ao conceito de “bens” nos termos do inciso VII, tratando-se exclusivamente de norma de caráter restritivo.

Outro aspecto relevante é a avaliação do valor do bem, que deve ser confrontado com os recursos disponíveis do agente público, não se limitando ao preço pago na aquisição, devendo ser aferida com base nos preços mercadológicos.

A incompatibilidade entre o valor do bem e os recursos financeiros do agente, considerados seus demais encargos e investimentos, configura uma questão de ordem aritmética, cuja demonstração permite a incidência da presunção de ilicitude (JUSTEN FILHO, 2022).

Assim, a caracterização da infração exige a demonstração de nexó lógico entre o exercício da função pública e a aquisição do bem, sendo insuficiente, por si só, a incompatibilidade patrimonial.

As situações configuradoras de enriquecimento ilícito, independentemente da modalidade ou circunstância específica, impõem-se como consequências inafastáveis a restituição dos bens ou valores incorporados indevidamente ao acervo patrimonial do agente público ou do terceiro beneficiário (OLIVEIRA, 2021).

Para assegurar a efetividade desta medida ressarcitória, o ordenamento faculta ao Poder Judiciário determinar a constrição cautelar do patrimônio do agente acusado, mediante a decretação de indisponibilidade de seus bens, conforme expressamente autorizado pelos dispositivos constantes dos artigos 6º e 7º da Lei nº 8.429/1992.

Esta medida constritiva possui natureza acautelatória e visa garantir a integral reparação do dano ao erário, bem como a devolução dos valores acrescidos ilicitamente, evitando que o agente ímprobo, durante o trâmite processual, promova a dilapidação patrimonial com o intuito de frustrar a futura execução do julgado condenatório.

A nova redação do art. 10, por sua vez, promoveu uma mudança radical no regime de responsabilização por lesão ao erário. Ao eliminar a modalidade culposa, o legislador estabeleceu um novo paradigma de responsabilização, exigindo a demonstração da intenção específica de lesar o patrimônio público, não bastando a mera negligência ou imprudência.

Observa-se a partir do quadro comparativo que a alteração fora permeada no sentido de que deverá haver a comprovação do prejuízo:

Tabela 2 – Seção II: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Nova redação	Redação anterior
Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje,	Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa,

efetiva e comprovadamente , perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:	que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:
---	---

Fonte: Adaptado de JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 104.

O referido art. 10 trata de condutas do agente no desempenho da função que propicia danos ao patrimônio público ou das entidades sob controle estatal. A Lei exige a prática de uma conduta pelo agente administrativo, podendo a conduta ser comissiva ou omissiva (OLIVEIRA, 2021).

O pressuposto central para tipificação do ato de improbidade, no caso, é a ocorrência de lesão ao erário, sendo irrelevante o eventual enriquecimento ilícito do agente público ou do terceiro (OLIVEIRA, 2021).

Analisa-se que a redação ampla é destinada a abranger diversas situações que conduzam a perda patrimonial, mesmo que tal não seja acompanhado da apropriação indevida do valor por um particular. Inclusive deverá haver a comprovação efetiva de lesão ao erário, de modo que elimina o sancionamento de situações na qual não ocorrerem sem dano efetivo e comprovado ao patrimônio público.

Outro apontamento necessário quanto à inclusão do requisito subjetivo na conduta é que a lesão ao erário meramente culposa não será mais sancionada, haja vista que com a nova lei, a redação do artigo pressupõe a existência da consciência e intencionalidade quanto à lesividade da prática adotada.

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízos ao erário são os únicos que podem ser praticados sob algum tipo de culpa. Em regra, a configuração da improbidade administrativa depende do dolo do agente público ou do terceiro, haja vista a extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa, no entanto, o art. 10 da Lei 8.429/1992, excepcionalmente, mencionou a culpa como elemento subjetivo suficiente para configuração da improbidade. Não basta a culpa leve para configuração da improbidade, exige-se, nesse caso, a demonstração da “culpa grave” (OLIVEIRA, 2021).

Cumpra salientar que a caracterização do dolo, ainda que não na modalidade direta, não se limita às hipóteses em que o agente público atua com intenção deliberada de causar o resultado lesivo. Também se enquadram no conceito de dolo os casos em que o agente, mesmo sem objetivar diretamente o resultado, age de modo a aceitar sua possível ocorrência, assumindo conscientemente o risco de sua concretização.

Contudo, é imprescindível diferenciar essa forma de dolo das situações em que o dano, embora previsível, não tenha sido desejado nem tolerado pelo agente. Nessas hipóteses, em que se verifica apenas a omissão no dever de cautela ou de prevenção, a conduta se insere no campo da culpa, em geral relacionada à negligência.

Assim, a simples previsibilidade do prejuízo ou o dever funcional de evitá-lo não autorizam, por si sós, a imputação de improbidade administrativa com base em dolo indireto (JUSTEN FILHO, 2022), restando clara a distinção entre o sistema culposo de improbidade e a inovação legislativa trazida pela Lei nº 14.230/2021.

Para que se possa afirmar a existência de dolo eventual, é necessária a demonstração concreta de que o agente tinha ciência do potencial lesivo da sua conduta e, mesmo assim, optou por prosseguir com o comportamento capaz de produzir o dano.

Isso implica a produção de prova específica quanto à consciência da probabilidade do resultado e à aceitação voluntária de seu risco. Na ausência desses elementos subjetivos — isto é, da percepção do dano e da disposição em tolerá-lo — não há como configurar a responsabilidade por ato doloso de improbidade administrativa (JUSTEN FILHO, 2022).

Ademais, foi modificada a redação do inciso I, que agora exige expressamente que a incorporação de bem público ao patrimônio privado seja indevida, para excluir hipóteses de transferência legítima.

Já no inciso VIII, houve aprofundamento do conteúdo típico, com distinção entre “frustração da licitude” e “dispensa indevida” de licitação.

Ambas as hipóteses exigem não só a conduta dolosa, mas também a ocorrência concreta de dano ao erário, afastando qualquer presunção automática de prejuízo em contratações diretas (JUSTEN FILHO, 2022).

Compreende-se, também, que o mero descumprimento de formalidades legais, isoladamente, não configura improbidade. É indispensável demonstrar o nexo causal entre a conduta ilícita e o prejuízo efetivo. Ainda, a simples contratação sem licitação não basta: deve haver prova de que tal ato resultou em uma condição desvantajosa ao interesse público, como o pagamento de valor superior ao que seria praticado em uma concorrência.

Por outro lado, houve significativa alteração nos incisos X e XIX do artigo 10, ao retirar expressamente qualquer menção à negligência como fundamento para responsabilização. Com isso, passou-se a exigir a demonstração de dolo para a configuração do ato ímprobo, afastando-se a possibilidade de responsabilização com base apenas em condutas culposas no exercício da função pública.

O inciso XXI do artigo 10 foi formalmente revogado em virtude de uma redundância normativa, visto que reproduzia o conteúdo já expresso no inciso XX do mesmo dispositivo legal. Tratava-se de um equívoco técnico remanescente de alterações legislativas pretéritas, cuja correção se deu por meio da referida reforma legislativa.

Além disso, incorporou-se ao artigo 10 o inciso XXII, cuja redação corresponde, em essência, ao conteúdo anteriormente disposto no artigo 10-A da Lei nº 8.429/1992, agora revogado.

Embora não se trate de alteração substancial do conteúdo normativo, a nova disposição promoveu uma reorganização estrutural da norma. Todavia, a modificação topográfica pode gerar efeitos interpretativos distintos, sobretudo porque, ao contrário do antigo artigo 10-A, o atual artigo 10 impõe, como requisito, a existência de lesão ao erário. Assim, a análise quanto à configuração de dano efetivo, especialmente em casos de concessão indevida de benefícios fiscais, passa a depender de comprovação fática específica (JUSTEN FILHO, 2022).

O §1º introduzido no artigo 10 estabelece que, na ausência de prejuízo patrimonial ao erário, não se justificaria a imposição de ressarcimento. Tal disposição, no entanto, revela-se redundante, pois, se não houver dano efetivo aos cofres públicos, não se configura o próprio tipo de improbidade previsto no artigo 10.

Dessa forma, não se sustenta a imposição de qualquer penalidade – seja reparatória, seja sancionatória – diante da inexistência de ilicitude material. A única hipótese em que se poderia cogitar punição, ainda que ausente dano, seria nas infrações descritas no artigo 11, as quais não exigem lesão ao patrimônio público para sua caracterização (JUSTEN FILHO, 2022).

O § 2º do artigo, por sua vez, reflete a preocupação do legislador em delimitar com precisão as hipóteses em que perdas patrimoniais, naturais à dinâmica do mercado e da atividade econômica, possam ser erroneamente associadas a atos de improbidade.

A norma busca impedir que prejuízos ordinários, resultantes de variações econômicas ou riscos inerentes à gestão pública e privada, sejam utilizados como fundamento para responsabilizações indevidas. Ainda que tais perdas se originem de eventuais falhas na atuação de agentes públicos, como imprudência, imperícia ou negligência, a responsabilização por improbidade dependerá da demonstração de dolo de forma específica (JUSTEN FILHO, 2022).

Assim, apenas quando se comprovar a intenção deliberada do agente em lesar o patrimônio público, é que se configurará o ilícito previsto na legislação.

A Lei 14.230/2021 promoveu significativas alterações no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, conferindo maior delimitação normativa ao tipo de improbidade por violação a princípios, conforme observado no seguinte quadro comparativo:

Tabela 3 – Seção III: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

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

Fonte: Adaptado de JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 126.

Antes da reforma, o dispositivo apresentava elevada indeterminação, permitindo a responsabilização por infrações aos princípios administrativos de maneira ampla e, por vezes, subjetiva (JUSTEN FILHO, 2022).

Com a nova redação, restringiu-se o campo de incidência da improbidade aos casos de violação dolosa a deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, afastando a tipificação genérica por afronta a “princípios”, considerados de modo abstrato. Além disso, o §3º do artigo passou a exigir expressamente a identificação de norma violada, reafirmando o princípio da legalidade como fundamento da responsabilização (JUSTEN FILHO, 2022).

Outro ponto relevante diz respeito à exclusão do caráter exemplificativo do rol de condutas tipificadas. A antiga expressão “notadamente” foi substituída pela fórmula “caracterizada por uma das seguintes condutas”, conferindo ao elenco natureza taxativa.

Dessa forma, tratou-se de alteração que conferiu a taxatividade como forma de restringir e delimitar hipóteses específicas que podem configurar improbidade por ofensa a princípios, quais sejam as condutas previstas nos incisos do referido artigo.

Além disso, houve a revogação dos incisos I e II, que tratavam, respectivamente, do desvio de finalidade e da omissão no dever de agir. Essas figuras passaram a ser compreendidas como ilegalidades puníveis por outros meios, mas insuficientes, por si sós, para configurar improbidade administrativa.

A nova redação do inciso III também impôs critérios mais rigorosos para a responsabilização por quebra de sigilo, exigindo risco concreto à segurança do Estado ou obtenção de vantagem indevida (JUSTEN FILHO, 2022).

Por fim, o § 4º do artigo introduziu o critério da lesividade relevante, inspirando-se no princípio da insignificância. A norma exclui do campo da improbidade as condutas de baixa

reprovabilidade ou irrelevância prática, afastando a responsabilização em casos de mínima ofensa ao bem jurídico tutelado (JUSTEN FILHO, 2022).

A nova redação do inciso IV do art. 11 da Lei introduziu alterações relevantes quanto à temática da publicidade dos atos oficiais. A norma passou a prever que a omissão na divulgação de tais atos poderá configurar improbidade administrativa, salvo nas hipóteses em que o sigilo seja legalmente justificado, em razão da proteção à segurança do Estado e da sociedade ou por disposição legal específica.

Nesse contexto, torna-se imprescindível a leitura conjunta com as normas da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a qual disciplina as hipóteses e os procedimentos para a imposição de sigilo de dados públicos. Além disso, diversos diplomas legais, como a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), impõem a ampla divulgação dos atos administrativos, especialmente nos processos de contratação pública, o que reforça o dever de transparência (JUSTEN FILHO, 2022).

Restará configurada a improbidade administrativa na hipótese de violação a todo e qualquer princípio, expresso ou implícito, aplicável à Administração Pública. Trata-se do reconhecimento do princípio da juridicidade, que impõe a obediência, por parte do administrador público, não apenas das regras formais (legalidade), mas, também, de todos os princípios reconhecidos pela comunidade jurídica (OLIVEIRA, 2021).

A negativa injustificada de publicidade configura violação grave do princípio da publicidade, pilar do regime jurídico-administrativo, e impõe ao agente público o ônus de justificar, com base legal, a restrição imposta. A adoção do sigilo, portanto, deve observar estritamente os limites legais, devendo ser formalizada mediante os procedimentos próprios previstos na legislação específica (JUSTEN FILHO, 2022).

O dolo necessário à configuração da improbidade nesse caso envolve o conhecimento da ilicitude da omissão e a vontade deliberada de impedir o acesso à informação de caráter público. A tipificação exige, assim, uma conduta consciente e intencional do agente, que se afasta do mero descuido ou falha administrativa (JUSTEN FILHO, 2022), estabelecendo uma clara separação em relação ao antigo sistema culposo de improbidade.

Por sua vez, o inciso V do art. 11, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, ampliou seu escopo para abranger, além dos concursos públicos, os chamamentos públicos e os processos licitatórios, desde que se verifique frustração à imparcialidade e ao caráter competitivo desses procedimentos, com a finalidade de beneficiar a si próprio ou a terceiros.

A frustração, enquanto elemento material da infração, pode se manifestar tanto por ações quanto por omissões, sendo suficiente que a conduta seja apta a comprometer os objetivos da

seleção pública, como a igualdade de condições entre os participantes. Tal frustração pode decorrer, por exemplo, do fornecimento privilegiado de informações ou da omissão em adotar providências necessárias para garantir a lisura do certame (JUSTEN FILHO, 2022).

A imparcialidade, por sua vez, é violada quando o agente público favorece determinados interessados, rompendo com a neutralidade exigida da Administração. Essa quebra de equidistância compromete a legitimidade do procedimento e traduz-se em vantagem indevida a um ou alguns dos participantes, o que também se configura como afronta ao caráter concorrencial (JUSTEN FILHO, 2022).

O dolo específico exigido no inciso V do art. 11 é caracterizado pela intenção deliberada de favorecer alguém, sendo irrelevante se o favorecimento é direto ou indireto, patrimonial ou moral.

Analisa-se que, mesmo que o agente atue com o intuito de prejudicar um concorrente específico e não propriamente de beneficiar o outro, a conduta será adequada à hipótese legal, desde que presente o propósito de alterar o resultado do procedimento em benefício de terceiro (JUSTEN FILHO, 2022).

Importante distinção deve ser feita entre o disposto no art. 10, inciso VIII, e o art. 11, inciso V. Enquanto o primeiro exige, para a configuração do ato ímprobo, a ocorrência de dano efetivo ao erário, o segundo prescinde desse requisito, bastando a demonstração do dolo específico e da ofensa à competitividade ou à imparcialidade (JUSTEN FILHO, 2022).

A hipótese de contratação direta indevida, prevista no art. 10, inciso VIII, refere-se à ausência de licitação quando esta seria obrigatória, diferindo da previsão do art. 11, inciso V, que se aplica quando há procedimento licitatório, mas este é manipulado para favorecer alguém (JUSTEN FILHO, 2022).

Quando não se verificar prejuízo ao erário, mas houver violação ao caráter competitivo com objetivo de favorecimento indevido, a conduta deverá ser adequada ao art. 11, inciso V.

No que tange ao inciso VI do art. 11, observa-se uma nova delimitação quanto à configuração da improbidade nos casos de omissão na prestação de contas. A nova redação condiciona a infração à existência de condições efetivas para o cumprimento do dever de prestar contas, afastando a improbidade em situações de inviabilidade material ou técnica (JUSTEN FILHO, 2022).

Exige-se, ainda, o dolo específico, qual seja a consciência da ilicitude da omissão e com a intenção de ocultar possíveis irregularidades. Ainda que estas não se confirmem posteriormente, a intenção de ocultá-las é suficiente para a tipificação.

Por fim, a revogação dos incisos IX e X do art. 11 evidencia a tentativa do legislador de restringir a improbidade a condutas que efetivamente atentem contra os princípios da Administração Pública com dolo específico, afastando-se da ideia de improbidade por mera ilegalidade.

Questões como a inobservância de normas de acessibilidade ou a ausência de instrumento formal para transferência de recursos públicos passam a ser objeto de responsabilização em outras esferas, mas não mais como improbidade administrativa (JUSTEN FILHO, 2022).

Inferre-se que fora introduzido o inciso XI, que passou a prever a vedação à prática de nepotismo no âmbito da Administração Pública, confirmando o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante nº 13, a qual delimita a inconstitucionalidade da nomeação de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau da autoridade nomeante, ou de servidor da mesma pessoa jurídica, para o exercício de cargos em comissão ou funções de confiança.

Importa destacar que o Supremo Tribunal Federal excepcionou dessa vedação os cargos de natureza política, como é o caso de secretários municipais, estaduais e ministros de Estado, sob o fundamento de que tais funções não se inserem na mesma lógica das nomeações administrativas típicas, mas se relacionam com a estrutura de poder do Executivo (JUSTEN FILHO, 2022).

Quanto ao elemento subjetivo exigido para a configuração da improbidade prevista no inciso XI, faz-se necessária a demonstração de que o agente público tinha conhecimento do vínculo de parentesco e agiu com a intenção deliberada de realizar a nomeação em afronta aos princípios constitucionais.

O § 5º do art. 11, por sua vez, trouxe ressalva relativa às “meras nomeações” por detentores de mandato eletivo, cujo alcance interpretativo ainda é incerto. Tal expressão demanda cautela, uma vez que toda nomeação é, por definição, um ato jurídico com efeitos concretos. A interpretação mais plausível é aquela que associa a ressalva às nomeações para cargos de natureza eminentemente política, coerente com o entendimento já consolidado pela jurisprudência (JUSTEN FILHO, 2022).

No que diz respeito ao inciso XII do mesmo artigo, a nova redação legal incorporou como ato de improbidade a veiculação de publicidade que contraria o art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

Este preceito estabelece que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, vedando-se a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A finalidade do inciso XII é coibir a utilização de recursos públicos para a promoção pessoal de agentes públicos, por meio de publicidade que não atenda ao interesse público, mas sim ao enaltecimento individual do agente ou de terceiros. Tal conduta representa desvio de finalidade e afronta ao princípio republicano, à medida que transforma a máquina estatal em instrumento de autopromoção (JUSTEN FILHO, 2022).

A improbidade aqui considerada exige que a publicidade seja custeada com recursos públicos e que tenha como objetivo a promoção pessoal, ainda que de forma subliminar.

Nesse sentido, não se admite a utilização de mensagens disfarçadas, símbolos, imagens ou outras estratégias comunicativas que busquem criar associação entre a atuação do Estado e a imagem de determinado agente público (JUSTEN FILHO, 2022).

Além disso, destaca-se que o agente público que, embora não tenha ordenado a despesa ou autorizado a veiculação da publicidade indevida, dela se beneficie e se omita quanto à cessação da conduta ilícita, poderá ser responsabilizado por coautoria. Isso decorre do dever funcional de impedir a perpetuação de situação antijurídica da qual se auferir vantagem indevida (JUSTEN FILHO, 2022).

O elemento subjetivo, como regra, está presente em todas as hipóteses do art. 11 e se caracteriza pela intenção deliberada de obter vantagem indevida, seja para si, seja para outrem, por meio da prática vedada. Essa exigência reforça o afastamento da responsabilização por mera culpa, sendo indispensável a comprovação de dolo específico, conforme previsto nos §§ 1º e 2º do art. 11, em consonância com os parâmetros estabelecidos pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (JUSTEN FILHO, 2022).

A interpretação sistemática dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa impõe o reconhecimento de que cada um desses dispositivos abrange hipóteses distintas de atuação ímproba.

O art. 11 deve ser aplicado apenas àquelas condutas que não estejam previstas nos artigos anteriores, como forma de afastar qualquer tipo de redundância, bem como que reste destituído de eficácia normativa própria.

Assim, a adequação de uma conduta aos três artigos simultaneamente deverá ser evitada, como forma de assegurar e garantir a aplicação dos princípios da legalidade e da tipicidade no âmbito do direito sancionador, realizando-se de forma taxativa, a verificação da adequação ao

art. 9º, exclui a aplicação dos demais, no entanto, caso não haja adequação o julgador deverá partir para a verificação da subsunção ao art. 10º, nos mesmos termos com o art. 11.

Não só isso, ressalta-se que eventual coincidência parcial entre dispositivos, como ocorre entre o inciso VIII do art. 10 e o inciso V do art. 11, deve ser interpretada com cautela e controle, de modo a evitar qualquer configuração de *bis in idem* e assegurar que cada infração seja analisada dentro de seu contexto específico, respeitando-se o âmbito de aplicação de cada dispositivo legal (JUSTEN FILHO, 2022).

3.2 O Tema 1.199 do STF: análise dos votos e da aplicação da retroatividade da lei mais benéfica no que tange a nova Lei de Improbidade Administrativa.

Diante das inúmeras controvérsias surgidas após a alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021, especialmente quanto à possibilidade de retroação da revogação da modalidade culposa, coube ao Supremo Tribunal Federal manifestar-se sobre a questão.

A matéria foi apreciada no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989, tendo sido reconhecida sua repercussão geral em 25 de fevereiro de 2022, sob o Tema 1.199.

Inicialmente, a fixação de tal tema tratou principalmente da natureza da ação de Improbidade Administrativa, permitindo que fosse realizada a apreciação das inovações com base em princípios importantes como o da segurança jurídica, bem como o da retroatividade da lei mais benéfica, de forma a ser essencial a análise de tais princípios, com o objetivo de realizar uma verificação qualitativa de tais ponderações.

A ação por Improbidade Administrativa, em não sendo uma ação penal, será uma ação civil, no entanto, não se encaixa em ação tipicamente civil (DOS SANTOS, 2024).

Importa delimitar que uma das mais importantes alterações promovidas foi a menção expressa que aos dispositivos da lei de improbidade, incidiriam um sistema de improbidade dos princípios do Direito Administrativo Sancionador, além do caráter repressivo e sancionatório (DOS SANTOS, 2024).

Analisa-se que, em primeiro momento, no âmbito do direito administrativo, há aplicabilidade do regime da retroatividade da lei mais benéfica, sobretudo deve ser analisada a aplicação do referido princípio do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal de forma específica à Improbidade Administrativa, haja vista ser um sistema de natureza mista.

Em clara relação com o referido princípio, observa-se que o princípio da Segurança Jurídica é, além de outros diversos argumentos, o que me parece mais cabível de ser aplicado

para sanar e dirimir eventuais discussões sobre a aplicação no tempo da Lei 14.230/2021, qual seja sua irretroatividade.

Analisa-se que não há dúvidas de que, na órbita penal, vige, em sua plenitude, o princípio da retroatividade da norma benéfica, em homenagem a garantias constitucionais expressas e a uma razoável e racional política jurídica de proteger valores socialmente relevantes, como a estabilidade institucional e a segurança jurídica das relações punitivas.

Se esta é a política do Direito Penal, não haverá de ser outra a orientação do Direito Punitivo em geral, notadamente do Direito Administrativo Sancionador, dentro do devido processo legal.

A segurança jurídica ora analisada encontra-se delimitada no art. 5º, incisos II, XXXVI, XXXIX, da CRFB/88, entre outros dispositivos), estando pautada na estabilidade e regularidade das relações jurídicas, como pode-se observar:

- II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
- XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;
- XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

A segurança jurídica constitui-se em um complexo axiológico e normativo composto por múltiplos elementos estruturantes que propiciam aos sujeitos de direito a capacidade de antecipação cognitiva e análise reflexiva acerca das implicações diretas e indiretas decorrentes de seus comportamentos e atos jurídicos, sempre em consonância com o espaço de autodeterminação legítima que lhes é reconhecido pelo ordenamento jurídico.

Este princípio fundamental manifesta-se como verdadeira expressão da própria ideia de Estado de Direito, na medida em que estabelece as condições necessárias para que os cidadãos possam organizar suas vidas e relações intersubjetivas com base em expectativas normativas razoavelmente estáveis (DA SILVA, 2014).

Um componente essencial e indissociável da concretização da segurança jurídica reside na confiança legítima que os indivíduos depositam na permanência temporal dos efeitos jurídicos produzidos por atos e negócios celebrados sob a égide de determinado regramento normativo, mesmo diante da superveniência de alterações legislativas que modifiquem o panorama jurídico anteriormente vigente.

Esta estabilidade das relações jurídicas já consolidadas representa uma garantia contra a volatilidade excessiva do sistema jurídico, que, se ocorresse de forma abrupta e imprevisível,

comprometeria gravemente a própria funcionalidade do Direito como instrumento de pacificação social e organização da vida comunitária (DA SILVA, 2014).

A preservação dos efeitos jurídicos de atos validamente constituídos sob determinado regime normativo, mesmo após sua substituição, deriva da necessidade de proteção da confiança depositada pelos cidadãos nas instituições jurídicas e na continuidade da ordem jurídica (DA SILVA, 2014).

Esta dimensão da segurança jurídica materializa-se em diversos institutos e princípios, como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, a proteção ao direito de propriedade, a irretroatividade da lei mais gravosa, entre outros mecanismos que visam assegurar a previsibilidade e a estabilidade necessárias ao pleno desenvolvimento das relações sociais e econômicas.

A lei é feita para vigorar e produzir seus efeitos para o futuro, sendo esse o caminho normal e padrão. Seu limite temporal, no entanto, poderá ser demarcado ou não, já o seu texto, às vezes, delimita o tempo durante o qual ela regerá a situação fática prevista. Pode ainda servir para regular situação transitória, decorrida a qual perde vigência e, conseqüentemente, a eficácia (DA SILVA, 2014).

Revela-se manifesta e indissolúvel a conexão ontológica entre o princípio da irretroatividade normativa, o postulado da segurança jurídica e a própria concepção de Estado Democrático de Direito.

Tais elementos estabelecem entre si uma relação de complementaridade necessária, na medida em que os primeiros constituem verdadeiros pilares estruturantes do último, proporcionando aos cidadãos um ambiente jurídico-institucional caracterizado pela cognoscibilidade, calculabilidade e confiabilidade quanto às conseqüências jurídicas de seus atos e comportamentos sociais (DA SILVA, 2014).

A irretroatividade normativa desponta como diretriz principiológica predominante, consolidando a orientação segundo a qual os diplomas normativos projetam seus efeitos exclusivamente para o futuro, incidindo tão somente sobre fatos e situações jurídicas que se materializam após o início de sua vigência formal, quando o preceito normativo adquire aptidão para irradiar seus comandos na ordem jurídica.

Esta orientação decorre diretamente da salvaguarda da previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas, valores essenciais à própria funcionalidade do sistema jurídico, que impedem, como regra, a incidência retroativa de novas disposições normativas sobre fatos consumados sob a égide de legislação precedente.

Esta proteção contra a retroatividade legislativa encontra expressão no texto constitucional brasileiro por meio de diversas garantias fundamentais, notadamente na proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF/1988), verdadeiras cláusulas de intangibilidade que blindam situações jurídicas consolidadas contra alterações legislativas supervenientes que pretendam atingi-las.

Entretanto, o próprio legislador constituinte, reconhecendo a complexidade do fenômeno jurídico e a necessidade de harmonização entre segurança e justiça, estabeleceu expressamente uma exceção paradigmática ao princípio da irretroatividade normativa.

Tal derrogação encontra-se inicialmente circunscrita ao domínio do Direito Penal, materializada no preceito fundamental insculpido no artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, que consagra a retroatividade da lei penal mais benéfica ao acusado ou condenado no contexto da sucessão de leis penais no tempo (DA SILVA, 2014).

A compreensão adequada deste complexo sistema de regras e exceções relacionadas à aplicação da lei no tempo exige, portanto, uma abordagem sistemática e teleológica que considere não apenas o texto normativo isoladamente, mas sua inserção no contexto constitucional e sua função na proteção dos direitos fundamentais e na concretização dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, feitas as considerações sobre as discussões doutrinárias sobre a segurança jurídica e (ir)retroatividade, caminho para realizar uma análise específica no que se refere aos votos importantes conferidos em sede do Tema 1.199 do STF, como forma de analisar os fundamentos utilizados, bem como tecer verificação qualitativa e os impactos na coisa julgada e nos processos pendentes de julgamento.

O tema 1.199 do STF foi fixado nos seguintes termos:

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

Durante o trâmite processual, o Ministro Alexandre de Moraes determinou a suspensão de todos os recursos especiais que versassem sobre a retroatividade da Lei nº 14.230/2021,

inclusive por meio de petição simples, tendo posteriormente reconhecido também a suspensão dos prazos prescricionais nos processos suspensos.

O voto condutor do julgamento, proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, firmou-se no sentido da aplicação da Lei nº 14.230/2021 apenas aos casos ainda pendentes de julgamento. Para fundamentar seu posicionamento, o Ministro destacou que a natureza civil dos atos de improbidade administrativa é essencial para a análise da possibilidade ou não de aplicação retroativa das previsões da nova lei e decorre – diretamente – do comando constitucional, que é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula "sem prejuízo da ação penal cabível" (MORAES, 2022).

Na visão do Ministro, ao utilizar a expressão "sem prejuízo da ação penal cabível", o texto constitucional estabeleceu de forma inequívoca a natureza jurídica civil do ato de improbidade administrativa. Partindo dessa premissa, consignou ainda que, em que pese o art. 17-D da LIA delimitar que se exclui a natureza civil da improbidade administrativa, não foi suficiente para excluir a natureza civil do ato de improbidade e suas sanções (MORAES, 2021). O Ministro sustentou que tanto a Ação de Improbidade Administrativa quanto suas sanções possuem natureza civil, invocando a previsão contida no artigo 17 da LIA, que determina a observância do processo civil na Ação de Improbidade.

Um ponto crucial destacado pelo Ministro Alexandre de Moraes foi o silêncio da Lei nº 14.230/2021 quanto à possibilidade de anistia para os condenados pela forma culposa ou qualquer determinação expressa acerca da retroatividade. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado (MORAES, 2022).

Essa previsão demonstra apenas a preocupação do legislador com maior rigor procedimental e efetividade "na aplicação do contraditório e ampla defesa".

Considerando a natureza civil dos ilícitos de improbidade administrativa, o Ministro entendeu que a exceção da retroatividade da lei aplica-se apenas ao âmbito penal, respeitando-se o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, conforme estabelecem os incisos

XXXVI e XL do artigo 5º da Constituição Federal. Segundo seu entendimento, por se tratar de exceção, deve ser aplicada de forma restrita, ou seja, apenas no âmbito penal.

Assim, ele concluiu que a revogação da modalidade culposa não produz efeitos retroativos em relação à coisa julgada. Entretanto, ressaltou que, em razão do princípio *tempus regit actum*: "*não será possível uma futura sentença condenatória com base em norma legal revogada expressamente*", corroborando com a ideia fixada no referido princípio de que a lei que incide é a do momento do fato (MORAES, 2022).

Nesse sentido, nos casos pendentes de sentença, incide a revogação da modalidade culposa por aplicação normal e direta da inovação legislativa trazida pela Lei nº 14.230/2021, enquanto nos casos em que houve trânsito em julgado de decisão condenatória, não há aplicação retroativa, em respeito à coisa julgada.

Esta posição foi acompanhada pelos Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Luiz Fux, que, apesar de algumas diferenças pontuais em suas argumentações, mantiveram o entendimento central de que a previsão constitucional do artigo 37, §4º se refere apenas ao Direito Penal, não se estendendo ao Direito Administrativo, em especial ao sistema da Improbidade Administrativa, garantindo a segurança jurídica e o respeito à coisa julgada.

Em outra posição, o Ministro Gilmar Mendes defendeu que o ato de improbidade administrativa não pode ser reduzido ao campo civil, pois possui evidente natureza sancionadora, com vínculos estreitos com o direito penal.

Desse modo, o Ministro Gilmar Mendes concluiu pela atipicidade dos atos de improbidade administrativa praticados na modalidade culposa antes da vigência da nova LIA, em razão da retroação da norma que aboliu tal modalidade. Esta posição foi compartilhada pelos Ministros André Mendonça e Nunes Marques.

No que tange aos casos já julgados com sentença transitada em julgado, o Ministro Gilmar Mendes entendeu que se opera a retroatividade em relação aos efeitos ainda não exauridos, com exceção da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada no dolo (Tema 897 da Repercussão Geral).

Ao final do julgamento, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese sobre a revogação da modalidade culposa:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se, nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, a presença do elemento subjetivo, o dolo.
A norma benéfica da Lei nº 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa - é irretroativa em virtude do artigo 5º, 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.

A nova Lei nº 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.

Observa-se que os votos dos Ministros do STF, em que pese tenham variado sobre o que deveria retroagir ou não, foram unânimes quanto a retroatividade parcial das inovações legislativas, conforme observado a partir da seguinte tabela:

Tabela 4 – Lei de improbidade administrativa retroage?

Nome do Ministro	Ato de improbidade culposo com condenação transitada em julgado	Ato de improbidade culposo praticado antes da lei sem condenação transitada em julgado
Alexandre de Moraes	Não	Sim
André Mendonça	Não	Sim
Nunes Marques	Sim	Sim
Edson Fachin	Não	Não
Luís Roberto Barroso	Não	Não
Rosa Weber	Não	Não
Dias Toffoli	Sim	Sim
Cármem Lúcia	Não	Não
Ricardo Lewandowski	Não	Sim
Gilmar Mendes	Sim	Sim
Luiz Fux	Não	Sim
RESULTADO	LEI NÃO RETROAGE	LEI RETROAGE

Fonte: Adaptado. Migalhas (Redação), 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/371260/entenda-o-placar-controverso-no-stf-sobre-a-lei-de-improbidade>. Acesso em: 06 mai. 2025.

Embora respeitável, o entendimento adotado pela maioria dos ministros do STF parece destoar da doutrina majoritária e da jurisprudência que vinha sendo consolidada no Superior Tribunal de Justiça. Estas apontavam para o reconhecimento da retroatividade da norma mais favorável como princípio comum ao direito punitivo em geral, conferindo uma interpretação mais garantista aos direitos fundamentais.

No caso dos processos pendentes de julgamento, a posição do Ministro Alexandre de Moraes, apesar de chegar a uma solução pragmaticamente equivalente – aplicação da lei aos casos pendentes –, baseia-se na premissa contestável de que não há retroatividade nos casos de atos de improbidade cometidos antes da vigência da nova lei, mas apenas aplicação do princípio *tempus regit actum*.

Entendo que o posicionamento adotado pelo Ministro Gilmar Mendes é mais adequado com o entendimento de Fábio Medina Osório e do entendimento doutrinário majoritário, que reconhece explicitamente que as sanções por improbidade administrativa, embora não possuam natureza penal estrita, têm caráter especial, qual seja misto, dada sua proximidade com as disposições penais.

Esse entendimento se aproxima de uma tendência doutrinária que observa que o sancionamento, como no caso da Lei de Improbidade Administrativa, impõe medo no agir do agente, de forma que há clara tendência de tentativa de fuga de responsabilização, além da banalização das ações de improbidade, que advieram do aumento expressivo e desenfreado das ações no tempo da vigência da antiga lei de improbidade e que a Nova Lei tentou mitigar tais problemas (DOS SANTOS, 2024).

Assim, a fixação da possibilidade de retroação apenas aos casos pendentes das benesses da Nova Lei é acertada, sendo essencial para garantir o respeito à coisa julgada.

As mudanças legislativas ocorreram justamente em resposta a uma aplicação excessivamente expansiva da Lei de Improbidade Administrativa, que havia criado um ambiente de paralisia decisória na administração pública (DOS SANTOS, 2024).

3.3 A revogação da modalidade culposa a partir do entendimento conferido pelo tema 1.199 do STF: coisa julgada e os processos pendentes de julgamento sob a ótica do direito administrativo sancionador.

A coisa julgada tutela a estabilidade e imutabilidade dos casos julgados, para que o titular do direito reconhecido tenha a certeza jurídica de que ele ingressou definitivamente no seu patrimônio.

O art. 5º, inciso XXXVI, da CRFB/88, delimita a proteção à coisa julgada, como derivação direta do princípio da segurança jurídica quando determina que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”.

A proteção constitucional da coisa julgada, no entanto, não impede que a lei preordena regras para a sua rescisão mediante atividade jurisdicional (DA SILVA, 2014).

Afirma-se que a lei não poderá afetar a coisa julgada, com o objetivo de protegê-la contra intervenções diretas do legislador, impedindo, assim, que a própria lei a ataque frontalmente. Dessa forma, a norma jurídica não possui o poder de desfazer, anular ou tornar ineficaz a coisa julgada. Contudo, é permitido que a legislação, de maneira legítima, estabeleça hipóteses de sua desconstituição, como fez o artigo 485 do Código de Processo Civil, ao admitir sua rescisão por meio da ação rescisória. (DA SILVA, 2014).

Conforme já destacado, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o Tema 1.199, firmou a tese segundo a qual a revogação da modalidade culposa introduzida pela Lei nº 14.230/2021 não retroage para atingir decisões já transitadas em julgado. Tal entendimento reforça a vedação à rediscussão de decisões definitivas com base em nova interpretação legal, blindando, assim, a eficácia da coisa julgada.

Ainda nesse sentido, a proteção constitucional da coisa julgada, no entanto, não impede que a lei determine regras para a sua rescisão mediante atividade jurisdicional (DA SILVA, 2014).

Quanto às consequências nos processos pendentes de julgamento, o entendimento firmado pelo STF no Tema 1.199 prevê que os atos culposos praticados antes da vigência da nova lei, mas ainda não julgados definitivamente, devam ser reavaliados sob o prisma da exigência do dolo.

A exigência de dolo específico passou a ser condição *sine qua non*, expressão latina que significa “sem a qual não”, utilizada para indicar uma condição indispensável à ocorrência de determinado efeito, para a caracterização de atos de improbidade administrativa. Consolidou-se o entendimento de que a nova lei, por ser mais benéfica ao réu, deve ser aplicada retroativamente nesses casos, em consonância com os princípios do Direito Administrativo Sancionador.

Destaca-se que a aplicação retroativa da norma mais benéfica em processos pendentes reforça a necessidade de observância das garantias fundamentais do acusado, alinhando-se ao princípio da legalidade estrita (SOUSA, 2023).

No mesmo sentido, a preservação da coisa julgada é imperativa para evitar a insegurança jurídica e a instabilidade das decisões judiciais, mesmo diante de alterações legislativas mais benéficas (MATTOS, 2023).

Em relação às decisões já transitadas em julgado, o STF firmou a tese de que a revogação da modalidade culposa não possui efeito retroativo. A coisa julgada, nesse contexto, permanece incólume, resguardando a segurança jurídica e a estabilidade das relações jurídicas. A retroatividade da norma mais benéfica deve ser ponderada com o princípio da segurança jurídica, especialmente quando se trata de decisões já transitadas em julgado (SOUSA, 2023).

A decisão do STF no Tema 1.199 não foi unânime quanto à aplicação retroativa da nova lei. Enquanto parte da doutrina majoritária defende a retroatividade da norma mais benéfica, utilizando para tanto o Direito Administrativo Sancionador, mesmo em face da coisa julgada, outros autores sustentam a necessidade de preservar a estabilidade das decisões judiciais, que, a meu ver, é o entendimento mais acertado.

A decisão do STF no Tema 1.199 delimitou claramente os contornos da aplicação temporal da nova Lei de Improbidade Administrativa. Enquanto assegura a aplicação retroativa da norma mais benéfica aos processos pendentes, resguarda a coisa julgada das decisões anteriores, mantendo o equilíbrio entre a efetividade das garantias individuais e a estabilidade do ordenamento jurídico.

Esse posicionamento resulta na extinção direta de ações baseadas exclusivamente em atos culposos e na consequente absolvição dos réus que não tenham agido dolosamente. Para tanto, é imprescindível uma análise processual rigorosa quanto à presença do elemento subjetivo do dolo, conforme expressamente definido pelo STF.

Nos processos ainda não julgados definitivamente, ocorreu a reabertura do prazo para que o autor aditasse a petição inicial, comprovando a presença do dolo, garantindo-se ao réu a possibilidade de nova manifestação, assegurando-se assim os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Caso se trate de imputação exclusiva de atos culposos, será obrigatória a extinção do feito sem julgamento do mérito.

Para as condenações já consolidadas sob a antiga Lei de Improbidade Administrativa, aplica-se a irretroatividade plena, mantendo-se a coisa julgada intacta. Em contrapartida, nos processos em fase de instrução ou julgamento, a exigência de demonstração de dolo específico tornou-se obrigatória, podendo, inclusive, haver necessidade de devolução às instâncias inferiores para complementar a análise do elemento subjetivo.

Nas situações híbridas, como execução de sentença ou recursos pendentes, os atos imputados como culposos deverão ser reavaliados, podendo resultar em extinção do processo conforme o caso concreto.

A compreensão da revogação da modalidade culposa da improbidade administrativa, a partir do julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal, deve ser situada dentro de um marco principiológico do Direito Administrativo Sancionador.

O referido direito encontra-se plenamente submetido às garantias constitucionais fundamentais, não havendo distinção qualitativa entre as sanções penais e as administrativas, como as aplicadas na seara da improbidade (GONÇALVES e GRILO, 2021). Assim, a extinção da modalidade culposa reafirma a centralidade do princípio da culpabilidade e da responsabilidade subjetiva como fundamentos necessários à imposição de sanções administrativas.

No que concerne aos processos pendentes de julgamento, a aplicação da norma mais benéfica é coerente com o princípio da segurança jurídica e com a racionalidade do sistema sancionador. A exigência de dolo específico imposta pela nova Lei de Improbidade

Administrativa (Lei nº 14.230/2021), como reforçam os autores, deriva diretamente do arcabouço de garantias constitucionais aplicáveis ao administrado (GONÇALVES e GRILO, 2021).

Nesse sentido, ao se afastar a responsabilização objetiva ou culposa, reafirma-se o dever de comprovar a antijuridicidade e a reprovabilidade subjetiva da conduta — elementos essenciais à configuração do ato ímprobo.

A revogação da modalidade culposa nos processos em curso encontra também suporte na observância do princípio da tipicidade material, que exige que apenas condutas dotadas de relevante lesividade possam ser sancionadas. Assim, a retroatividade benéfica nestes casos não configura afronta à legalidade, mas, sim, aplicação de garantia constitucional.

Por outro lado, quanto à coisa julgada, a nova interpretação legislativa — ainda que mais favorável ao réu — não possui o condão de desconstituir decisões já transitadas em julgado. Dessa forma, a manutenção da coisa julgada reafirma o valor constitucional da estabilidade das decisões e da proteção à confiança legítima dos jurisdicionados.

4 IMPACTOS NOS NOVOS PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DAS PERSPECTIVAS ATUAIS E FUTURAS DA IMPROBIDADE E O RISCO DECISÓRIO

O entendimento consolidado pelo STF ganhou relevância singular, uma vez que a interpretação judicial tem papel decisivo na aplicação dos novos dispositivos legais e na definição dos limites da atuação estatal contra atos de improbidade, gerando dúvidas a respeito dos efeitos que a Nova Lei iria gerar.

O presente capítulo se propõe a analisar criticamente os impactos dessas mudanças legislativas sob três perspectivas: as novas bases de fundamentação processual à luz da legislação reformada, sobretudo sua aplicação local no Tribunal de Justiça de Alagoas; os desdobramentos práticos no combate aos atos ímprobos, como forma de avaliar se as alterações normativas podem representar avanços ou retrocessos na efetividade da responsabilização por atos de improbidade administrativa no Brasil.

E, ainda, apresentar possíveis caminhos para que não haja uma ineficiência das ações de improbidade, com o objetivo de evitar a configuração da impunidade desse combate e assegurar a moralidade sem, no entanto, disseminar o medo na atuação administrativa.

4.1 Fundamentação dos novos processos com a nova lei de improbidade.

Para analisar os impactos da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021) sobre a fundamentação das ações, devem ser examinados exemplos concretos julgados pelos Tribunais, de forma que utilizarei uma abordagem local do Tribunal de Justiça de Alagoas (TJ/AL), comparando-se processos ajuizados e julgados sob a vigência da lei anterior com aqueles submetidos à nova disciplina normativa.

Tal análise comparativa permite aferir objetivamente as mudanças na exigência probatória decorrentes da necessidade de comprovação do dolo específico. Ressalta-se, desde já, que a exigência do dolo específico, embora destinada a coibir acusações desprovidas de fundamento, na prática judicial cotidiana tem se revelado um desafio significativo, implicando dificuldades adicionais para o Ministério Público, o que, por consequência, pode resultar em uma percepção de aumento da impunidade em atos potencialmente ímprobos.

Vê-se que os processos transitados em julgado antes da Lei 14.230/2021, qual seja a lei que trouxe a inovação legislativa da exigência do elemento subjetivo específico na conduta, não exigiam o dolo específico, bastando para tanto o dolo genérico, de forma que os agentes eram condenados em ações que não possuíam provas robustas, nem tampouco uma análise

aprofundada das condutas, motivo pelo qual eram atribuídos impactos extremamente negativos à atuação administrativa.

É possível observar a partir de julgados do Tribunal de Justiça de Alagoas que não havia uma análise aprofundada das provas trazidas aos autos, bem como bastava que o dolo fosse genérico para que houvesse a condenação.

Isso é observado no processo sob o nº 0700048-54.2014.8.02.0014, no qual não foi exigido nem reconhecido o dolo específico para a condenação por improbidade administrativa. O Juízo, em sentença de fls. 666-680, deixou claro que, para a configuração dos atos de improbidade administrativa, basta: i) dolo genérico nos atos tipificados nos arts. 9º e 11 da Lei nº 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípios); e ii) culpa ou dolo para os atos do art. 10 (dano ao erário).

Portanto, embora tenha sido reconhecido o dolo, ele foi do tipo genérico — ou seja, a simples intenção de praticar o ato ilegal, sem que fosse necessário demonstrar uma finalidade específica (como obtenção de vantagem indevida para si ou para outrem de forma premeditada). A conduta dolosa foi inferida pela autorização e uso deliberado de bem público para fins privados, o que por si só violou os princípios da administração pública, especialmente a moralidade e a legalidade, havendo, portanto, a condenação em ato de improbidade administrativa.

Por outro lado, no que se refere ao processo de nº 0700229-35.2017.8.02.0019, o Acórdão de fls. 282-292 delimitou a ausência de dolo específico, motivo pelo qual realizou a absolvição do réu.

Trata-se de processo em que o Município de Japaratinga ajuizou ação de improbidade administrativa contra o ex-prefeito Newberto Ronald, alegando que este, ao final de sua gestão (2013-2016), deixou de prestar contas, o que teria prejudicado a elaboração dos instrumentos orçamentários e dificultado a transição para a nova administração.

A parte autora sustentou que a ausência de prestação de contas, nos termos do art. 11, VI, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), configura ofensa aos princípios da administração pública.

O réu alegou que não agiu com dolo, pois enfrentou dificuldades de acesso a documentos e estava digitalizando os arquivos. Sustentou que não houve prejuízo ao erário nem má-fé, e que sua permanência no cargo no último trimestre de 2016 impossibilitou ações plenas de gestão.

O juízo condenou o réu por improbidade administrativa, aplicando-lhe as sanções de suspensão dos direitos políticos, multa civil e perda da função pública.

A 1ª Câmara Cível, por unanimidade, deu provimento à apelação para reformar a sentença, julgando improcedente a ação. O Tribunal destacou a ausência de comprovação do dolo específico exigido pela nova redação do art. 11, VI, da LIA, dada pela Lei nº 14.230/2021. Enfatizou-se que o novo regime legal exige que o agente tenha deixado de prestar contas com o propósito específico de ocultar irregularidades, o que não ficou demonstrado nos autos.

O TJ/AL seguiu estritamente a tese firmada pelo STF, no sentido de que é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo dolo.

No caso analisado, não se comprovou que o réu tinha a intenção deliberada de ocultar irregularidades, o que configura ausência do dolo específico requerido pela nova redação do art. 11, VI. A Corte considerou que atrasos ou omissões administrativos, sem propósito de fraudar ou dissimular, não configuram improbidade no atual regime.

Além disso, não houve demonstração de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, reforçando a tese de que a conduta, embora eventualmente reprovável sob a ótica administrativa, não é qualificada como ímproba sem o elemento volitivo específico.

Nesse contexto, é interessante observar que, em outra análise, o processo de nº 0802786-38.2021.8.02.0001, o qual fora sentenciado em 14 de abril de 2025 – sentença de fls. 823-827, foi ajuizado já sob a vigência da Lei nº 14.230/2021, o que significa que todas as exigências formais e materiais dessa nova legislação já incidem desde a propositura da demanda. Isso inclui a exigência de dolo específico, a definição taxativa das condutas e as mudanças nos prazos e procedimentos.

O Juízo extinguiu o processo sem resolução de mérito, com base no art. 485, VI, do CPC, fundamentando para tanto que a ação se baseava exclusivamente no artigo 11, I, da antiga LIA, revogado pela Lei nº 14.230/2021. A ausência de condenação transitada em julgado permitia a aplicação imediata e retroativa da norma mais benéfica, conforme o Tema 1.199 do STF (ARE 843.989).

A Jurisprudência pacífica do STF e STJ entende que a conduta anteriormente descrita no art. 11, I, da LIA não mais configura ato ímprobo, tornando inviável a continuidade da ação sem reformulação da causa de pedir. Assim, com base na revogação do tipo imputado, o magistrado reconheceu a impossibilidade jurídica do prosseguimento da demanda, extinguindo-a sem análise de mérito e sem imposição de custas ou honorários.

O Ministério Público do Estado de Alagoas, por sua vez, às fls. 819-822, mais precisamente em 31 de março de 2025, havia requerido a extinção do feito sem resolução do

mérito por perda superveniente, afirmando para tanto que a reforma do regime de improbidade administrativa, ao deixar de tipificar a conduta, deixou de considerá-la ato ímprobo. No entanto, analisa-se que em fls. 800, em 17 de abril de 2023, o *parquet* afirmou que todas as provas colacionadas aos autos, estando a demanda pronta para ser julgada, nada mais havendo a requerer em sede de instrução processual.

Infere-se que mesmo com a alteração legislativa e fixação do Tema 1.199 do STF o órgão ministerial permaneceu requerendo o prosseguimento do feito, objetivando a condenação em um ato que já havia sido considerado atípico após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

4.2 Análise dos impactos no que se refere a (im)punidade no combate aos atos ímprobos: equilíbrio entre o risco decisório administrativo e da busca condenatória de atos ímprobos.

O Estudo elaborado pelo Movimento Pessoas à Frente, com base em dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), evidencia uma redução expressiva na quantidade de novas ações de improbidade administrativa ajuizadas após a entrada em vigor da nova legislação. Em 2022, houve queda de 36% (trinta e seis por cento) em relação a 2021, percentual que aumentou para 42% (quarenta e dois por cento) em 2023 (ROCHA; MONTEIRO; CASTRO, 2024).

Em análise ao site Justiça em Números – Painel de Estatísticas do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça, é possível identificar que em 2024 (Casos novos - 1º grau - Improbidade Administrativa) o número de ações de improbidade administrativa novas foi de 12.013 (doze mil e treze) e em 2025 até 30/04/2025 (Casos novos - 1º grau - improbidade administrativa) esse número está em 4.155 (quatro mil cento e cinquenta e cinco).

Esse decréscimo pode ser interpretado de duas formas: como reflexo de um maior rigor na propositura das ações, ou como indicativo de uma dificuldade na persecução de atos ímprobos, gerando eventual sensação de impunidade.

Ressalta-se que o tempo médio de tramitação das ações de improbidade é de aproximadamente 07 (sete) anos e 02 (dois) meses, o que impossibilita, neste momento, uma avaliação definitiva quanto aos impactos nas condenações, o que se pode fazer, em realidade, é analisar aquelas que foram extintas com a mudança e as alterações naquelas que se iniciaram já com as inovações legislativas e as novas exigências.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1199 e o ARE 843.989, consolidou o entendimento de que a nova lei não retroage para casos com trânsito em julgado, preservando

a coisa julgada. Por outro lado, para processos em curso, deve-se observar a aplicação da norma mais benéfica, especialmente quanto à exigência de dolo.

Conforme registrado pelo STJ no REsp nº 2.107.601/MG, “a comprovação do dolo específico é imprescindível, não sendo suficiente a mera existência de irregularidades administrativas” (STJ, 2024).

A alteração, sob análise crítica de seus impactos, produziu um vácuo legislativo de caráter punitivo e uma redução do rol de condutas passíveis de punição. Isso representa uma limitação deliberada ao poder punitivo estatal, ao mesmo tempo em que se aproxima da dogmática do Direito Administrativo Sancionador, o qual exige rigor na imputação de sanções e respeito ao devido processo legal (CREMONEZI; CAMBI, 2024).

Nesse ponto, surge a necessidade de equilíbrio. A impunidade não pode ser incentivada pela dificuldade de imputação da conduta, mas a responsabilização também não deve ser feita de forma arbitrária ou desproporcional.

O referido estudo “Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa”, elaborado a partir de dados do Conselho Nacional de Justiça, permite uma análise objetiva dos impactos que a Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 14.230/2021) produziu sobre o sistema de responsabilização por atos ímprobos, especialmente no que concerne à discussão sobre eventual incremento da impunidade ou, ao contrário, aperfeiçoamento do combate à improbidade.

Repita-se, constatou-se uma redução significativa na quantidade de novas ações de improbidade administrativa ajuizadas após a vigência da nova legislação. Em 2022, houve uma queda de 36% (trinta e seis por cento) no número de novas ações em comparação com o ano anterior, percentual que se acentuou em 2023, atingindo uma redução de 42% (quarenta e dois por cento) em relação a 2021. De forma geral, entre os anos de 2020 e 2023, a diminuição foi de 38% (trinta e oito por cento) (ROCHA; MONTEIRO; CASTRO, 2024).

Esse decréscimo pode ser interpretado, por um lado, como reflexo de um maior rigor técnico na propositura das ações, especialmente diante da exigência de prova de dolo específico para configuração dos atos de improbidade administrativa, afastando-se a possibilidade de responsabilização por culpa, que anteriormente era admitida para os atos que causaram lesão ao erário.

Por outro lado, tal redução também levanta questionamentos acerca de um eventual recrudescimento na persecução dos atos ímprobos, com potencial risco de ampliação da sensação de impunidade.

Esses novos parâmetros da Lei 14.230/2021 e o Tema 1.199 do STF levaram à extinção de diversas ações de improbidade administrativa em curso, especialmente aquelas baseadas na modalidade culposa ou que não evidenciaram a presença do dolo específico.

Tais efeitos, embora promovam a necessária segurança jurídica, também provocam preocupações acerca de um possível enfraquecimento dos instrumentos de combate aos atos ímprobos e a má gestão pública, os quais devem ser combatidos e responsabilizados.

Deve-se reconhecer que a alteração legislativa visou justamente afastar o cenário de “punição automática” antes existente, muitas vezes baseada em interpretações excessivamente ampliativas da improbidade administrativa, que resultaram em processos e condenações fundados em meras irregularidades administrativas ou interpretações controvertidas, sem que se comprovasse conduta ímproba dolosa, conforme já demonstrado em casos julgados pelo Tribunal de Justiça de Alagoas.

Tal situação fomentava uma cultura de “apagão das canetas”, caracterizada pelo receio de agentes públicos em decidir, paralisando a administração pública por temor de responsabilização indevidas (DOS SANTOS, 2024).

Assim, a redução das ações e a revisão das bases conceituais da improbidade administrativa promovem um ajuste do sistema punitivo, restringindo sua atuação à punição de condutas realmente ímprobas, marcadas pela má-fé, imoralidade e desonestidade, ao mesmo tempo em que, ao menos em curto prazo, pode gerar a percepção social de maior dificuldade para responsabilizar agentes públicos, alimentando discursos sobre impunidade.

Portanto, conclui-se que o impacto da Nova Lei de Improbidade Administrativa sobre o combate aos atos ímprobos, embora ainda em fase de amadurecimento, haja vista o tempo médio de conclusão dos processos de improbidade administrativa (em média de 07 anos), delineia-se como um movimento de fortalecimento das garantias processuais e materiais dos acusados, mas que, simultaneamente, exige aprimoramento na atuação dos órgãos de controle, de modo a preservar a efetividade da responsabilização dos agentes públicos desonestos, evitando que a correção de excessos do passado se converta em ausência de condenação dos atos ímprobos.

4.3 Possíveis caminhos para resolução dos problemas de comprovação de dolo, risco decisório administrativo e a fuga da responsabilização

A preocupação da aplicação da inovação legislativa trazida pela lei 14.230/2021 reside no momento de assumir o ônus probatório, qual seja a necessidade de realizar a aferição do dolo específico, com o objetivo de configuração de ato de improbidade administrativa.

A aplicação da nova legislação exige adaptação dos órgãos de controle e do Ministério Público, especialmente no que se refere à produção de provas que comprovem a existência de dolo específico. A jurisprudência atual exige um novo paradigma de atuação investigativa e instrutória, alicerçada em elementos objetivos e não apenas em presunções.

Observa-se, a partir do entendimento fixado pelos tribunais brasileiros, que as ações de improbidade administrativa exige provas robustas da configuração de dolo específico para a configuração de ato de improbidade administrativa, conforme estabelecido pelo TJMT no processo sob o nº 0000009-34.2014.8.11.0019:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA. INSUFICIÊNCIA DE ELEMENTOS PROBATÓRIOS PARA CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO. RECURSO DESPROVIDO. I.

Caso em exame: Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, alegando a emissão de notas fiscais fraudulentas sem a devida prestação de serviços, resultando em prejuízo ao erário municipal. A sentença de primeiro grau julgou improcedentes os pedidos por ausência de provas suficientes. II. Questão em discussão: A necessidade de comprovação de dolo específico para a configuração de ato de improbidade administrativa, à luz das alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa. III. Razões de decidir: 1. A jurisprudência e a doutrina exigem a comprovação de dolo específico para a configuração de ato de improbidade administrativa, conforme a nova redação da Lei nº 8.429/92. 2. As provas apresentadas nos autos, constituídas principalmente por depoimentos testemunhais, não são suficientes para demonstrar, de forma inequívoca, a prática dolosa dos atos imputados aos recorridos. 3. O princípio da presunção de inocência e a máxima "in dubio pro reo" são aplicáveis diante da insuficiência de provas robustas. IV. Dispositivo e tese: Recurso de apelação desprovido. Tese de julgamento: "A configuração de ato de improbidade administrativa requer a comprovação de dolo específico, sendo insuficientes provas que não demonstram de forma clara e inequívoca a intenção desonesta do agente público." Dispositivos relevantes citados: Lei nº 8.429/92, arts. 9º, 10 e 11 (com redação dada pela Lei nº 14.230/2021). Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp nº 1913638/MA; TJ-MT, Apelação Cível nº 0006109-40.2020.8.11.0004. (TJ-MT - APELAÇÃO CÍVEL: 00000093420148110019, Relator.: LUIZ OCTAVIO OLIVEIRA SABOIA RIBEIRO, Data de Julgamento: 25/09/2024, Terceira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 03/10/2024)

Nesse contexto, no que se refere à consistência de elementos probatórios, a notificação prévia ou oitiva incluída pelo § 3º do art. 14 prescreve que a autoridade administrativa determinará a imediata apuração dos fatos, assegurada a observância da legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente (MAZZA, 2022).

Cumprе ressaltar que as leis de processo administrativo disciplinar exigem, sob pena de nulidade da sanção, a garantia de oitiva do acusado e produção das provas que este considerar pertinentes (MAZZA, 2022).

Além disso, a notificação prévia prevista no artigo 17, §7º, da LIA, surge como instrumento valioso. Ela permite que o Ministério Público ofereça ao investigado a

possibilidade de esclarecimento e autocomposição, evitando ações temerárias e promovendo maior efetividade no combate à improbidade dolosa. Por outro lado, a referida notificação permite que sejam elucidados fatos e provas de referida situação, de modo que há, de certa forma, um aumento na capacidade de demonstrar indícios mínimos de dolo nas ações dos agentes.

A notificação é realizada em fase crucial para a coleta de elementos que possam demonstrar ou refutar a existência do dolo específico exigido pela nova legislação, facilitando a dilação probatória das ações de improbidade administrativa sob a ótica da nova lei.

O Superior Tribunal de Justiça já fixou a importância da notificação prévia, haja vista entender que a ausência dessa notificação pode acarretar nulidade processual se houver prejuízo comprovado ao réu, conforme o REsp nº 1.008.632/RS (STJ, 2015).

Por outro lado, cumpre analisar que o Acordo de Não Persecução Civil (ANPC) delimitado no art. 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, incluído pela Lei 14.230/2021, é um mecanismo que permite a resolução consensual de casos de improbidade administrativa, desde que haja ressarcimento integral do dano e cumprimento de outras condições legais.

Além disso, ressalta-se que o ANPC contribui para a efetividade e celeridade na punição de atos de improbidade, modificação que se coaduna com o moderno direito administrativo que cada vez mais abre espaço para a utilização dos meios de solução alternativa de conflitos, trilhada também no Código de Processo Civil de 2015 (DE SÁ, 2020).

O modelo consensual de solução de conflitos tem ganhado espaço de destaque no Direito Sancionador, seja em sua vertente penal, seja administrativa, sendo o ANPC expressão desse movimento, ao permitir resultados mais céleres e eficientes em casos envolvendo improbidade administrativa (GOMES JÚNIOR; LIMA, 2021).

Assim, o instituto desponta como alternativa hábil à morosidade e à insegurança jurídica que acompanham os processos judiciais tradicionais, especialmente diante da dificuldade probatória do dolo.

Trata-se de uma medida discricionária que permite a flexibilização das sanções aplicáveis a determinado ato ímprobo, desde que as cláusulas pactuadas observem a proporcionalidade e a prevenção de novas práticas (TONELLI JÚNIOR, 2024).

A consensualidade promove uma administração dialógica e estimula uma ação estatal de resultados, conectando-se a uma lógica de responsividade e eficiência administrativa (ARAÚJO; CUNHA FILHO, 2021).

O ANPC possibilita, ainda, que a valoração do elemento subjetivo seja ponderada no momento da negociação, admitindo, inclusive, a não aplicação de sanções em situações de baixa gravidade ou ausência de enriquecimento ilícito.

Dessa forma, o acordo contribui para um maior equilíbrio entre a proteção do patrimônio público e a preservação da atuação legítima dos gestores públicos, permitindo soluções proporcionais e baseadas na realidade fática do caso concreto.

Outro ponto relevante reside na capacidade do ANPC de racionalizar o sistema sancionador frente à sobreposição de competências entre os diversos órgãos de controle. A proliferação de entidades com competência para fiscalizar e sancionar condutas na Administração Pública gera insegurança e descoordenação, cenário que pode ser mitigado mediante instrumentos consensuais coordenados (ARAÚJO; DIONISIO, 2024).

Por fim, a consensualidade no âmbito da improbidade administrativa reflete uma transição para um modelo administrativo relativamente menos autoritário e mais pragmático, o qual legitima soluções concertadas que guardem coerência com os princípios constitucionais da proporcionalidade, da eficiência e da segurança jurídica (TONELLI JÚNIOR, 2024).

Diante desse panorama, mecanismo que converge e legitima a consensualidade no âmbito da improbidade administrativa, algo já amplamente difundido no Direito Penal e, também, no Direito Administrativo, em consagração ao princípio da eficiência, previsto no caput, do art. 37, da CF/88 (TONELLI JÚNIOR, 2024).

O ANPC figura como um instrumento hábil à superação dos entraves probatórios relacionados ao dolo específico, à racionalização da atividade sancionadora e à redução do risco decisório, desde que aplicado com cautela, fundamentação adequada e controle judicial eficaz.

Além disso, conforme já referido anteriormente, o medo decisório na esfera pública se dá em razão da tutela de interesses públicos, que ensejam uma responsabilidade superior do que qualquer outra seara.

A adoção da gestão de riscos como instrumento de proteção contra o medo decisório encontra sustentação quando a ausência de mecanismos de conformidade e de delimitação objetiva de riscos transforma a decisão administrativa em um campo minado, promovendo uma retração generalizada da ação estatal (DOS SANTOS, 2024).

A institucionalização de programas de compliance e gestão de riscos é fundamental para distinguir erros administrativos dos atos ímprobos, justamente por permitir a demonstração da diligência do agente.

Sob esse enfoque, é possível compreender que uma estrutura robusta de gestão de riscos pode fornecer lastro técnico à decisão administrativa, viabilizando a demonstração de que o

gestor atuou com base em critérios racionais, diligentes e previamente pactuados. A “Teoria da Imputação Subjetiva”, delimita que não basta a mera voluntariedade para fins de responsabilização, sendo imprescindível a comprovação do dolo ou culpa do agente (DEZAN; CARMONA, 2021).

A gestão de riscos, nesse contexto, opera como mecanismo de evidência ou não da boa-fé e da razoabilidade da conduta.

Afinal, as imputações baseadas exclusivamente na voluntariedade do ato geram insegurança jurídica e comprometem os fins pedagógicos e preventivos do direito sancionador, haja vista a impossibilidade de se conceber a sanção administrativa sem a análise do dolo ou culpa do agente público, sob pena de retorno à lógica da vingança estatal, sem escopo racional (DEZAN; CARMONA, 2021).

Por conseguinte, o risco de decisões equivocadas – e a consequente retração da atividade administrativa – é mitigado quando se desenvolve um sistema de controles que evidencie, documental e processualmente, a diligência do agente.

Dessa forma, o fomento à cultura de integridade, à adoção de mapas de riscos, à formação continuada de agentes públicos e à formalização das decisões administrativas com base em critérios objetivos e gerenciais constituem caminhos efetivos para mitigar o medo decisório e, por conseguinte, qualificar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa em sua vertente subjetiva, sendo possível que se atribua com uma maior facilidade se houve dolo ou não em um determinado ato.

Por fim, destaca-se que o aprimoramento do sistema repressivo passa pela capacitação técnica dos agentes de controle, investimento em investigações especializadas e promoção de segurança jurídica que não iniba a atuação legítima dos gestores públicos. A nova Lei de Improbidade Administrativa, ao mesmo tempo em que corrige distorções, impõe desafios que demandam resposta institucional equilibrada, para que não se substitua o abuso anterior pela ineficácia da lei e na impunidade no que se refere aos atos ímprobos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste trabalho demonstrou que a Lei nº 14.230/2021 instituiu um novo marco regulatório para a improbidade administrativa, promovendo a transição de um sistema de responsabilização aberto e indeterminado para um modelo mais rígido e garantista, compatível com os princípios do Direito Administrativo Sancionador.

A revogação da modalidade culposa, acompanhada da exigência do dolo específico, impôs uma redefinição da tipificação dos atos ímprobos e, por consequência, da própria lógica processual que rege tais demandas.

Constatou-se, com base em sólida fundamentação doutrinária e jurisprudencial, que a reforma legislativa reafirma a supremacia dos princípios constitucionais da culpabilidade, da legalidade e da proporcionalidade, exigindo do aplicador do direito uma postura hermenêutica mais criteriosa.

A tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, ao admitir a retroatividade da norma mais benéfica apenas para os processos não acobertados pela coisa julgada, consagrou o entendimento de que a exigência de dolo específico é condição inarredável para a responsabilização por atos ímprobos, preservando, ao mesmo tempo, a segurança jurídica.

Verificou-se, ainda, que a reforma impactou diretamente o ajuizamento e o andamento das ações de improbidade com uma tendência de decréscimo, com uma considerável diminuição de 38% (trinta e oito por cento) das ações de improbidade entre 2021 e 2024, bem como que em 2025, até 30/04/2025, o número de ações de improbidade está em 4.155 (quatro mil cento e cinquenta e cinco). Esses impactos são claros e são resultados da imposição do dever de demonstrar, inequivocamente a intencionalidade desonesta do agente, qual seja o elemento subjetivo da conduta.

Nesse aspecto, destacou-se a importância de mecanismos como a busca imediata por provas, qual seja a oitiva do acusado, a notificação prévia, cujo descumprimento acarreta nulidade relativa, e o Acordo de Não Persecução Civil, como instrumentos voltados à filtragem das ações e à maior eficiência da persecução sancionadora, facilitando a aferição do dolo, bem como a possibilidade de ter uma margem maior de reunião de provas.

Concluiu-se que a efetividade da nova lei depende não apenas de sua aplicação técnica e equilibrada pelos tribunais, mas também da capacidade institucional dos órgãos de controle internos e externos de adaptarem suas estratégias de atuação à nova racionalidade jurídica.

Os institutos de gestão de riscos e compliance, nesse cenário, foram identificados como mecanismos aptos a mitigar o medo decisório dos gestores públicos, promovendo uma responsabilização mais qualificada, baseada em critérios objetivos e transparentes.

Em suma, o estudo revelou que a nova Lei de Improbidade Administrativa inaugura um modelo de responsabilização que privilegia a repressão dos desvios intencionais e dolosos, ao mesmo tempo em que oferece garantias mais robustas aos agentes públicos de boa-fé.

No entanto, caso não seja aliado à busca por um equilíbrio da repressão de atos ímprobos e a redução do medo decisório e fuga da responsabilidade, a mudança de sistema poderá gerar uma impunidade ainda maior.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Acordo de não persecução cível: um novo instrumento a serviço do combate à improbidade administrativa**. Revista Digital da ESA/OAB-RJ, v. 3, 2021, p. 510-515. Disponível em: <https://materiais.esa.oabRJ.org.br/agradecimento-revista-esa-edicao-3>. Acesso em: 1 jun. 2025.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; DIONISIO, Pedro de Hollanda. **A sobreposição de órgãos de controle e seus desafios à coordenação dos acordos substitutivos no Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 67-92, jan./abr. 2024. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.90690>.

BRASIL. Constituição (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa**. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa**. [S. l.], 25 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências**. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EResp 1.008.632/RS**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgado em: 11 fev. 2015. Primeira Seção. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 9 mar. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stj.jus.br/estj/documento/?livre=EResp%201008632>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 2.107.601/MG, Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 23 abr. 2024**, publicado no DJe em 2 maio 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. **Apelação Cível n. 0700229-35.2017.8.02.0019. Relator: Des. Tutmés Airan de Albuquerque Melo**. Julgado em 13 jun. 2024. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=0J00009SK0000&processo.foro=19&processo.numero=0700229-35.2017.8.02.0019>. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa n. 0802786-38.2021.8.02.0001**. Ministério Público do Estado de Alagoas x Aline Maria da Silva Lima. Distribuído em 6 maio 2021. Disponível em:

<https://www2.tjal.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=010011IND0000&processo.foro=1>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Apelação Cível n. 0000009-34.2014.8.11.0019, Relator: Des. Luiz Octavio Oliveira Saboia Ribeiro, Terceira Câmara de Direito Público e Coletivo, julgado em 25 set. 2024**, publicado em 3 out. 2024. Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Poder Judiciário do Estado de Alagoas. **Processo n. 0700048-54.2014.8.02.0014. Ministério Público do Estado de Alagoas vs. José Augusto Souza Santos, Antônio Carlos Tolentino Dill, José Herculano da Rocha, Ilza Rocha Raposo e José Moreira Filho. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa.** Vara do Único Ofício de São José da Laje. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=0E00004LB0000&processo.foro=14&processo.numero=0700048-54.2014.8.02.0014><https://www2.tjal.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=169103&processo.foro=14>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Poder Judiciário do Estado de Alagoas. 32ª Vara Cível da Capital – Fazenda Municipal. **Processo nº 8027862-38.2021.8.02.0001. Ação Civil de Improbidade Administrativa.** Sentença proferida pelo Juiz Léo Dennisson Bezerra de Almeida em 14 abr. 2025. Disponível em: <https://www2.tjal.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do?processo=8027862-38.2021.8.02.0001>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números – Painel de Estatísticas do Poder Judiciário.** Disponível em: <https://justica-em-umeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo. 14. ed.** Salvador: Juspodivm, 2015.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a lei de improbidade administrativa.** Informativo Jurídico: da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, Brasília, v. 14, n. 1, p. 21-42, jun. 2002.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Quem tem medo da responsabilização subjetiva? As teorias da conduta e da imputação, para um direito administrativo sancionador constitucionalizado.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11, ed. 1, p. 689-709, 2021. Disponível em: <https://www.gti.uniceub.br/RBPP/article/view/7346/pdf>. Acesso em: 2 de nov. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo. 33. ed.** Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DOS REIS JÚNIOR, Ari Timóteo. **Improbidade administrativa. 1. ed.** Curitiba: Viseu, 2021

DOS SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos gestores públicos.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araújo. **Aspectos gerais e controvertidos do Acordo de Não Persecução Cível.** Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 80, abr./jun. 2021, p. 185-189.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MATTOS, Cláudio Castro. **A posição dogmática da improbidade administrativa à luz da Lei nº 14.230/21: uma análise crítica do Tema 1.199 do STF**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5171/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_CLAUDIO%20CASTRO%20MATTOS_Mestrado%20profissional%20em%20Direito.pdf. Acesso em: 1 jun. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraivajur, 2022.

MIGALHAS. **Entenda o placar controverso no STF sobre a lei de improbidade**. Migalhas, 9 ago. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/371260/entenda-o-placar-controverso-no-stf-sobre-a-lei-de-improbidade>. Acesso em: 6 mai. 2025.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 22, n. 120, p. 83-120, mar. 2020. Anual.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PAZ, Cristiane de Sousa Campos da. Dolo específico na improbidade administrativa: utilização da recomendação pelo Ministério Público como instrumento de prova. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 90, n. 1, p. 19-42, out. 2023. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/4637799/Book_RMP-90.pdf. Acesso em: 09 abr. 2025.

ROCHA, Fernanda Cardoso de Almeida Dias da; MONTEIRO, Vera; CASTRO, Luis Pedro Polesi de. **Balanco sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa: análise a partir dos dados do conselho nacional de justiça**. São Paulo: Movimento Pessoas À Frente, 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUSA, Aline Gonçalves de. **A retroatividade das alterações benéficas trazidas pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa: análise à luz do Direito Administrativo Sancionador**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/4992/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Aline%20Gon%C3%A7alves%20de%20Sousa%20_MESTRADO%20EM%20DIREITO%20CONSTITUCIONAL_2023.pdf. Acesso em: 1 abr. 2025.

SÁ, Acácia Regina Soares de. **O acordo de não-persecução civil na ação de improbidade administrativa. 2020.** Disponível em:

<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/o-acordo-de-nao-persecucao-civil-na-acao-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 01 mar. 2025..

TEMA 1199 - Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. [S. l.], 2022. Disponível

em:<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 7 set. 2024.

TONELLI JÚNIOR, Renato Adolfo. **O acordo de não persecução civil - ANPC e seus efeitos sobre o processo administrativo disciplinar – PAD.** Revista Digital de Direito Administrativo, USP, vol. 11, n. 2, p. 299-318, 2024.

DOI:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p299-318>.