



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
CONVÊNIO UEPB – ESMA – TJPB  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICA JUDICANTE**

**ANA CLÁUDIA TRAVASSOS CHAVES**

**LEI Nº 14.230/2021 E A AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:  
LEGITIMIDADE, SANÇÕES E PRESCRIÇÃO**

**JOÃO PESSOA  
2022**

**ANA CLÁUDIA TRAVASSOS CHAVES**

**LEI Nº 14.230/2021 E A AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:  
Legitimidade, Sanções E Prescrição**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação da Escola Superior da Magistratura da Paraíba – ESMA, como requisito à obtenção do título de Pós-Graduação em Prática Judicante.

**Área de concentração:** Direito

**Orientadora:** Profa. Dra. Nataly de Sousa Pinheiro Rosas

JOÃO PESSOA  
2022

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

C512l Chaves, Ana Cláudia Travassos.  
Lei Nº 14.230/2021 e a ação por improbidade administrativa [manuscrito] : legitimidade, sanções e prescrição / Ana Cláudia Travassos Chaves. - 2022.  
40 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Prática Judicante) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2022.

"Orientação : Profa. Dra. Nataly de Sousa Pinheiro Rosas, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Ação de improbidade administrativa. 2. Legitimidade ativa. 3. Prescrição. 4. Sanções. I. Título

21. ed. CDD 342.06

**ANA CLÁUDIA TRAVASSOS CHAVES**

**LEI Nº 14.230/2021 E A AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:  
LEGITIMIDADE, SANÇÕES E PRESCRIÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação da Escola Superior da Magistratura da Paraíba – ESMA, como requisito à obtenção do título de Pós-Graduação em Prática Judicante.

Área de concentração: Direito.

Aprovado(a) em: 15/07/2022.

Nota: 9,0

**BANCA EXAMINADORA**

**NATALY DE SOUSA  
PINHEIRO**  
ROSAS:4776224

Assinado de forma digital por  
NATALY DE SOUSA PINHEIRO  
ROSAS:4776224  
Dados: 2022.07.22 11:08:02 -03'00'

---

**Profa. Dra. Nataly de Sousa Pinheiro Rosas  
(Orientadora)**

**ANTONIO GERMANO**  
RAMALHO:4785231

Assinado de forma digital por  
ANTONIO GERMANO  
RAMALHO:4785231  
Dados: 2022.07.26 11:20:11 -03'00'

---

**Prof. Dr. Antônio Germano Ramalho  
(Examinador)**

**KARINA PINTO BRASILEIRO**  
WANDERLEY:07514705465

Assinado de forma digital por  
KARINA PINTO BRASILEIRO  
WANDERLEY:07514705465  
Dados: 2022.07.25 14:54:44 -03'00'

---

**Profa. Ma. Karina Pinto Brasileiro Wanderley  
(Examinadora)**

Aos meus filhos amados, Ana Laura e Luiz Cláudio, e ao meu esposo, pela generosidade, companheirismo e amizade, DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus, pois sem Ele eu nada seria.

Agradeço aos professores da Escola da Magistratura da Paraíba pelos momentos de aprendizagem e troca de experiência tão valorosa para minha vida profissional e pessoal. Ainda que com medo de ser injusta com os demais professores que tanto contribuíram com a minha caminhada, não posso deixar de destacar a admiração que dedico as professoras Dra. Thana Carneiro, Dra. Ana Christina Penazzi, Dra. Graziela Gadelha e aos professores Dr. Carlos Eduardo Lisboa e Dr. Edivan Rodrigues, por terem se tornado motivo de inspiração e exemplo para mim. Sou eternamente grata pela dedicação, generosidade e paciência.

Faço um agradecimento especial, a minha orientadora, Dra. Nataly de Sousa Pinheiro Rosas, que se dedicou com muita competência, paciência e gentileza.

Agradeço à Servidora Margareth Ramalho, e ao representante da turma Igor Maciel, que foram essenciais ao longo desses três anos. O espaço não é suficiente para explicar o quanto, Margareth, com muita competência e educação, foi decisiva para conclusão dessa pós-graduação. Meus sinceros agradecimentos.

Agradeço ao Grupo 1 da ESMA (Carla Uedler, Jonas Esperança, Luíza Miranda, Mirelle Dornelas, e Yago Matos) do qual me orgulho de ser uma integrante. Nossa parceria foi fundamental para a minha continuidade e conclusão. Nossa jornada está só começando, sinto muito orgulho e tenho muita gratidão a vocês. Obrigada!

Existem pessoas cuja contribuição não se deu de forma direta. Entretanto, foram essenciais para que hoje eu seja quem eu sou. Por isso, sou grata.

A Helton Leite (meu amor, pai de meus filhos, exemplo de ser humano) agradeço por sempre me incentivar, inspirar, respeitar e amar. Não tenho como retribuir tanta entrega e renúncia em prol da minha felicidade, dos nossos planos e do bem de nossos filhos.

A minha família, principalmente, a Solange Travassos (minha mãezinha) agradeço o amor, a dureza, e a paciência, porque não sou fácil. Eu te Amo!

A todos os meus amigos que me incentivam, torcem por mim e que sabem o quanto eu os amo: Cecília Costa, Dulcineuza Lucena, Consuelo Monguilhott, Karla Figueiredo, Marcelo Piraíba, Pollyanna Vasconcelos e Rosa Casado.

Obrigada a todos!

“Para que idiotas cometer maroteiras fora da lei, quando dentro da lei há tanto lugar para cometê-las?” (Carlo Docci - Notas azuis).”

## RESUMO

A lei e o Direito mudam constantemente, principalmente para se adequarem ao contexto social em que estão inseridos e à própria jurisprudência. Assim, no ano de 2021, a Lei nº 14.230/2021 foi sancionada e trouxe consideráveis mudanças no texto original da Lei de Improbidade Administrativa, entre elas, alterações no que concerne à Ação por Improbidade Administrativa, denominada na legislação anterior de Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa, bem como na legitimidade ativa da propositura dessa ação e, também, no que tange à prescrição e às sanções. Assim, o presente trabalho tem por objetivo geral analisar as alterações em torno da Ação por Improbidade Administrativa, oferecendo um panorama das alterações trazidas pela legislação de 2021 no que concerne à Ação por Improbidade Administrativa. O problema a ser respondido é: quais seriam os pontos positivos e negativos trazidos pela Lei n. 14.230/21 no que tange à Ação por Improbidade Administrativa: sua legitimidade ativa, à prescrição e às sanções? Para respondê-lo, a se utilizará o método de abordagem dedutivo, e quanto à técnica de pesquisa, será de documentação indireta, pois através da leitura das doutrinas que dispõem sobre as alterações, da jurisprudência e da comparação da legislação anterior com a nova legislação é possível chegar à conclusão pretendida, de que, muito embora a Lei n. 14.230/21 tenha trazido alterações positivas, está longe de ser vista como uma legislação completa, não tendo atendido às expectativas em torno dela e possuindo ainda muitas lacunas.

**Palavras-Chave:** Lei n. 14.230/21. Ação de Improbidade Administrativa. Legitimidade Ativa. Prescrição. Sanções.

## **ABSTRACT**

It is known that the law and the law change constantly, mainly to adapt to the social context in which they are inserted, and to jurisprudence itself. Thus, in the year 2021, Law 14.230/2021 was sanctioned and brought considerable changes to the original text of the Administrative Improbability Law, among them, considerable changes regarding the Action for Administrative Improbability, called in the previous legislation as Public Civil Action for Administrative Improbability. Thus, the present work aims to offer an analysis of the changes around the Action for Administrative Improbability, offering a broad overview of the changes brought by the 2021 legislation. Thus, the work will be divided into four parts: the first will address the historicity of the Brazilian administrative improbity law and the jurisprudential construction that culminated in the new legislation; in the second part, Law no. 14. 230/21 and some of the provisions that caused the most doctrinal controversy, such as the new action for administrative improbity and the change in the active standing to bring it; the third part will propose a comparison between the previous legislation and Law 14.230/21, emphasizing the misconduct, the improbity for violation of principles and the legal security in these actions.

**Keywords:** Law n. 14.230/21. Action for Administrative Improbability. Active Legitimacy. Statute of Limitation. Sanctions.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: BREVES CONSIDERAÇÕES.....</b>	<b>11</b>
2.1 MUDANÇAS JURISPRUDENCIAIS.....	15
2.2 LEI Nº 14.230/2021 .....	15
2.2.1 Ação por Improbidade Administrativa .....	16
2.2.2 Alteração na Legitimidade Ativa .....	18
2.2.2.1 ADIs N. 7.040 e 7.043 e a decisão do Supremo Tribunal Federal .....	20
<b>3 DA CULPA AO DOLO: ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELOS ARTIGOS 10 E 11..</b>	<b>24</b>
3.1 CONDOTA ÍMPROBA DOLOSA.....	24
3.2 IMPROBIDADE POR VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS .....	27
3.3 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA APÓS A ALTERAÇÃO DA LIA .....	30
<b>4 DAS ESPECIFICIDADES DAS PENAS PREVISTAS NA LEI N. 14.230/21 .....</b>	<b>32</b>
4.1 ARTIGO 12, §1ª, DA LIA .....	33
4.2 PRESCRIÇÃO .....	36
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A nova Lei de Improbidade Administrativa de nº 14.230/21, sancionada em 25 de outubro de 2021, alterou consideravelmente a Lei nº 8.429/92, trazendo mudanças que refletiam o entendimento jurisprudencial cada vez mais distante da legislação antiga e causando discordância entre os doutrinadores e demais operadores do Direito.

Como toda e qualquer nova legislação, a Lei nº 14.230/21 possui seus admiradores e aqueles que se negam a aceitá-la, principalmente no concernente ao tópico da Ação por Improbidade Administrativa.

Há os que concordam com as alterações, considerando que elas acompanham apenas as mudanças na própria jurisprudência que já vinham sendo feitas sobre o tema, e há os que discordam com veemência, apontando que a nova legislação é na verdade benéfica ao agente ímprobo, pois impõe maiores dificuldades para puni-lo.

Com efeito, a depender do ponto a ser analisado, ambos os posicionamentos podem ser considerados, uma vez que as alterações advindas da Lei nº 14.230/21 foram tantas a ponto de ser possível perceber as duas vertentes: avanços necessários e possíveis inconstitucionalidades.

Essas controvérsias alcançaram o Supremo Tribunal Federal (STF) que já conta com consideráveis ações diretas de inconstitucionalidade, visando à declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos da nova redação da Lei de Improbidade Administrativa.

É importante apontar que uma das consideráveis alterações trazidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa está contida no seu artigo 17, que altera a sua denominação, não sendo mais esta uma “Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa”, mas sim uma “Ação por Improbidade Administrativa”, razão pela qual a legitimidade para propor a ação passou a ser exclusivamente do Ministério Público.

Ainda, há uma controvérsia que salta aos olhos, como a exclusão da improbidade culposa e a exigência do dolo específico, incluída pela lei, para o devido enquadramento do gestor. Essa mudança, a *prima facie*, causa uma impressão de que a lei é condescendente com os maus gestores e que haveria uma dificuldade prática de enquadramento.

Não obstante, os artigos que apontam as sanções e penalidades aos agentes ímprobos e a prescrição também têm sido objeto de duras críticas e elogios exagerados. No entanto, os doutrinadores e operadores do Direito ainda não conseguiram encontrar um consenso quanto à benesse ou ao prejuízo dessas alterações.

Diante disso, o presente trabalho objetiva demonstrar as alterações e as discussões em torno da Ação por Improbidade Administrativa, no que tange à legitimidade exclusiva do Ministério Público, da necessidade da comprovação do dolo específico para enquadramento, das sanções e da prescrição da Lei de n.º 14.230/21.

O problema da presente pesquisa se perfaz no questionamento de quais seriam os aspectos positivos e negativos dessas alterações?

Nesse sentido, visando responder ao problema da pesquisa, metodologicamente, se utilizará o método de abordagem dedutivo, e quanto à técnica de pesquisa, será de documentação indireta, pois por meio da leitura de comentários à legislação, da jurisprudência e de doutrinas, é possível verificar o que dizem os estudiosos do mundo jurídico sobre as alterações feitas.

Dessa forma, o trabalho será dividido em quatro partes: a primeira, abordará a historicidade da lei de improbidade administrativa brasileira e a construção jurisprudencial que culminou na nova legislação; na segunda parte, será abordada a Lei n.º 14.230/21 e alguns dispositivos que mais causaram controvérsias doutrinárias, como a nova ação por improbidade administrativa e a mudança na legitimidade ativa para propô-la; a terceira parte, proporá um comparativo entre a legislação anterior e a Lei nº 14.230/21, enfatizando a conduta ímproba, a improbidade por violação de princípios e a segurança jurídica nessas ações.

Devido ao caráter recente das alterações feitas na Lei de Improbidade Administrativa, o estudo dos possíveis impactos que elas irão causar na prática jurídica e administrativa devem ser amplamente realizados. Ademais, com os julgamentos das ADIs pendentes no Supremo Tribunal Federal sobre os efeitos da nova legislação nos processos em curso, principalmente no que tange à prescrição e às sanções, faz-se mister sua análise para nortear a atuação dos profissionais do direito e para que os próprios envolvidos no processo – réus e autores – tenham conhecimento de seus direitos e obrigações com a alteração.

## 2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: BREVES CONSIDERAÇÕES

Uma breve conceituação de improbidade administrativa se faz necessária para que seja possível iniciar os apontamentos de sua historicidade. Dessa forma, preconizam Pazzaglini Filho e Fazzio Júnior (1996, p.35):

Improbidade Administrativa é designativo técnico para a chamada corrupção administrativa que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano) revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Outrossim, o constitucionalista Silva (2005, p. 669) assim conceitua a improbidade administrativa:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o improbo com a suspensão de direitos políticos (art. 37 §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao improbo ou a outrem.

Veja-se que a definição acima, feita por Silva (2005) define a improbidade como imoralidade qualificada. Ainda, o jurista aponta o artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que entre outras coisas, prevê em seu *caput*, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988), e que esse preceito abrange os agentes públicos de maneira geral, sendo tanto aquele que exerce atividade pública como agente administrativo, os particulares em colaboração, e aquele que atua como agente político, que está no desempenho de um mandato eletivo.

Nota-se, ainda, que o conceito de probidade está relacionado ao de honestidade, sem, contudo, serem idênticos. A moralidade, a legalidade, a probidade, a honestidade e a ética, cotidianamente, são tratadas como sinônimos. No entanto, a própria CRFB/88 traz a diferenciação desses conceitos, tendo-se como exemplo claro disso o *caput* do artigo 85<sup>1</sup>, que não utiliza o termo “atos de improbidade”, mas “crimes de responsabilidade” (BRASIL, 1988).

Nesse diapasão, verifica-se que nem a prática de ato ilegal cometido pelo chefe do Poder Executivo (Presidente da República) contra a administração configura um ato de improbidade administrativa, mas um crime de responsabilidade.

Dessa forma, o reconhecimento da improbidade na administração pública requer uma análise sistêmica de vários diplomas legais, não bastando apenas aferir ilegalidade ou desconformidade com a ética.

Contudo, não foi a CRFB/88 que apresentou o que viria a ser probidade e improbidade, isso por que, conforme Guimarães (2018) a ideia de probidade sempre esteve ligada umbilicalmente ao de corrupção.

Assim sendo, a improbidade administrativa remonta às primeiras civilizações, quiçá até os primeiros homens, conforme aponta Tácito (1999, p.91):

O primeiro ato de corrupção pode ser imputado à serpente seduzindo Eva com a oferta da maçã, na troca simbólica do paraíso pelos prazeres ainda inéditos da carne.

Sendo a improbidade uma ideia tão antiga, as tentativas de coibi-la também o são. Um exemplo disso seria a Lei das XII Tábuas, na Roma Antiga, que punia os juízes que recebiam dinheiro com a decapitação. A expansão dos agentes punidos por praticar atos ímprobos vai sendo solidificada na idade média.

No Brasil, as tentativas de coibir a improbidade remontam às próprias Ordenações Filipinas, que, inclusive, já traziam uma ideia de reparação ao erário, conforme aponta Guimarães (2018)

Avançando o estudo para o Brasil, por certo período de tempo se utilizou as Ordenações Filipinas, como vetor jurídico aos administrados da colônia de Portugal, o Livro previa que caso os Oficiais de Justiça e da Fazenda praticassem atos de corrupção eram-

---

<sup>1</sup> Artigo *in verbis*: Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra.

lhe impostas às penas de perda do ofício e obrigação de pagar até vinte vezes mais do que receberam ilicitamente.

Ainda, no Brasil, essa ideia de probidade e de punição à improbidade foram sendo expandidas, figurando nos códigos criminais e nas Constituições Federais Republicanas. Enquanto o Código Criminal Brasileiro de 1830 trouxe a corrupção como infração penal em dois dispositivos diferentes, o de 1890 tratou de unificá-los.

Já no que tange às Constituições, eis o que aponta o autor supramencionado:

A preocupação com a probidade marcara quase todas as constituições republicanas, com exceção da Carta de 1824, todas as demais previam a responsabilização do agente político – Chefe de Estado – por infração à probidade administrativa. Exemplificando temos a Constituição de 1891 – art. 54, 6º; 1934 – art. 57, f; 1937 – art. 85, d; 1946 – art. 89, V; 1967 – art. 84, V; 1969 – art. 82, V; e a Carta atual de 1988 – art. 85, V. Além disso, ao contrário dos textos anteriores, cujos atos de improbidade incidiam apenas nos casos de dano ao erário e enriquecimento ilícito, o art. 37, § 4º, da Constituição de 1988 permitiu uma maior liberdade ao legislador ordinário prevendo 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 erários [...]”, este dispositivo constitucional está sacramentado pela Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa ou Lei do “Colarinho Branco” (GUIMARÃES, 2018)

É latente a preocupação que os constituintes e os legisladores brasileiros tiveram ao longo dos anos com as questões envolvendo a improbidade, a corrupção e a moralidade. Conforme Gama et al. (2016, p. 54) aponta:

Ressalta-se que a moralidade descrita no art. 37 da Carta Magna é gênero do qual a probidade é a espécie. Naquela, tem-se a obrigação de imprimir à administração o dever ético, os valores, para a construção de uma sociedade justa e solidária, enquanto na probidade, prevalecem os mandamentos de honestidade e imparcialidade, assim, a violação a um dos princípios explicitados submete o agente público que o violar às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Sobre esses princípios constitucionais administrativos, corrobore-se o entendimento de Mello (2009, p. 451):

São princípios constitucionais administrativos dos quais o gestor da coisa do povo não pode se afastar ou se abster, sob pena de invalidar o ato administrativo realizado em sua inobservância e de se submeter

às sanções impostas nas searas administrativa, penal, civil e notadamente pela improbidade administrativa.

Mas, a matéria relativa à improbidade administrativa não está presente apenas na CRFB/88, isso por que ante a necessidade de se confrontar diretamente a corrupção, normas infraconstitucionais foram sendo sancionadas, alguns exemplos (em ordem cronológica) seriam: Lei n.º 3.164, de 1º de julho de 1957 (Lei Pitombo – Godói Ilha); Lei n.º 3.502, de 21 de dezembro de 1958 (Lei Bilac Pinto); Lei n.º 8.429/92, de 02 de junho de 1992.

Aqui, é importante apontar aspectos interessantes da Lei n.º 8.429/92 que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional” (BRASIL, 1992).

A referida legislação trouxe, em seu Capítulo II, respectivamente nos artigos 9º, 10 e 11, um rol exemplificativo das condutas ímprobas: na Seção I, abordam-se os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; na Seção II, os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; e na Seção III, os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (BRASIL, 1992).

Na tentativa de coibir de maneira incisiva tais atos, a referida legislação ainda aborda quem seriam os sujeitos ativos e passivos. O primeiro abarcaria a administração direta, indireta, ou fundacional de quaisquer entes, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. Por seu turno, quanto ao sujeito passivo, seria qualquer um atingido pelo ato de improbidade (BRASIL, 1992).

A referida legislação ainda se encarrega de prever sanções, entre elas: indisponibilidade dos bens, multa, perda do que foi obtido ilicitamente, perda da função pública, ressarcimento ao erário, suspensão dos direitos públicos e proibição de contratar com o poder público (BRASIL, 1992).

## 2.1 MUDANÇAS JURISPRUDENCIAIS

A Lei n.º 8.429/92 não poderia, no entanto, prever que ações judiciais sobre a matéria seriam inúmeras e superlotariam o Poder Judiciário, fazendo com que meras violações de princípios, por exemplo, fossem levadas à apreciação.

A consequência desses ajuizamentos em massa foi o reconhecimento de que atos de irregularidade não poderiam ser considerados atos de improbidade administrativa, conforme se analisa no Recurso Especial (REsp 1416313 MT 2011/0167179-4), do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

2. No que tange à alínea c, em relação à alegada divergência jurisprudencial acerca da necessidade de presença do elemento subjetivo doloso para caracterização do ato de improbidade, bem como à apontada ofensa ao art. 10 da Lei 8.429/92, sob o argumento da ausência de demonstração de dolo e prejuízo ao erário, pois teria ocorrido equívoco na elaboração do contrato pela Câmara Municipal de Água Boa/MT em confronto com a proposta elaborada pelo recorrente, no valor de R\$ 35.000,00, necessário distinguir ilegalidade de improbidade.

3. A ilegalidade e a improbidade não são – em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, dest'art, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave.

A jurisprudência do STJ foi sendo solidificada no sentido de desqualificar o ato de improbidade pela ausência de demonstração de dolo. Dessa forma, não se pode negar a necessidade de que o Legislativo se manifestasse, no sentido de melhor regulamentar, visando conferir a devida segurança jurídica a essas questões que estavam cada vez mais controvertidas no Poder Judiciário.

Nesse contexto, é sancionada a Lei n.º 14.230/2021, para tentar resolver essas questões, conforme será visto mais adiante.

## 2.2 LEI Nº 14.230/2021

Sancionada em 25 de outubro de 2021, a Lei de n.º 14.230/21 traz já em sua ementa o seguinte texto

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” (BRASIL, 2021).

Em que pese não possuir efeito vinculante, a referida ementa tratou de corrigir um equívoco da legislação anterior, conforme assere Justen Filho (2021, p.14-15):

No texto original da Lei 8.429, aludia-se a sancionamento de agentes públicos em hipóteses de enriquecimento ilícito. Evidentemente, o instituto da improbidade não se restringe aos casos de enriquecimento ilícito – e tal já era consagrado na própria redação original da Lei 8.429. O enriquecimento ilícito no exercício de uma posição jurídica pública é uma das hipóteses que pode configurar improbidade e se encontra prevista no art. 9º do diploma. A LIA dispõe sobre muitos outros temas. A alteração consagrada na Lei 14.230/2021 destinou-se a corrigir a imprecisão da redação do texto legislativo original. Porém, em termos normativos, a modificação não produz qualquer efeito relevante.

A ementa não foi o único dispositivo a ser alterado pela legislação de 2021, praticamente tem-se a criação de uma nova lei. Dos 25 artigos constantes na Legislação sobre improbidade administrativa, apenas o 15 e 19 permaneceram intactos, os demais foram alterados ou revogados.

Não sendo possível discorrer sobre todas as alterações, o presente capítulo abordará uma das que apresenta maior divergência doutrinária e na prática jurídica: a ação por improbidade administrativa.

### 2.2.1 Ação por Improbidade Administrativa

Dentre as consideráveis alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, uma das mais controvertidas diz respeito à ação por improbidade administrativa, isso por que a nova legislação a alterou de maneira significativa, conforme se verifica a seguir do artigo 17-D:

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.  
Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor

artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (BRASIL, 2021).

É imprescindível perceber que, segundo a nova legislação, não se pode mais falar de “Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa”, mas puramente “Ação por Improbidade Administrativa”.

Retira-se, então, o caráter de ação civil pública dessas ações, as quais passam a figurar apenas como sancionadoras, o que, segundo Ferraz (2022) era o mais acertado a ser feito:

Se há meios administrativos e judiciais mais efetivos, expedidos e menos gravosos — ainda que sem apelo midiático (ações indenizatórias comuns, ações civis públicas clássicas, processos administrativos disciplinares, tomadas de contas especiais) —, para que se alcancem os resultados desejados, com menor sacrifício de tempo, recursos e direitos dos réus, a questão passa a ser de proporcionalidade e eficiência. Já tive a oportunidade de registrar, sob a redação antiga da Lei 8.429/92, posição que criticava o enquadramento da ação de improbidade administrativa como uma típica ação de natureza civil, in verbis: "as ações de improbidade administrativa não são ações civis por excelência. Tratá-las como tal é um equívoco. São ações de conteúdo punitivo, participantes do microsistema do Direito Administrativo Sancionador. São ações '**penaliformes**', subordinadas muito mais de perto à '**principiologia**' — repito: à '**principiologia**' — típica do Direito Penal e do Processo Penal". (Sem grifos no original).

A consideração da característica “penaliforme” da Ação por Improbidade Administrativa decorre da teoria unitária do *jus puniend* estatal. Ou seja, a legitimidade do poder punitivo estatal possui origem comum a todos os ramos do Direito, de modo que, para evitar o arbítrio estatal, princípios ínsitos do processo penal devem ser observados em todas as ações que possam gerar penalidades.

Consabido que a Ação por Improbidade administrativa culminava em sanções político-administrativa que suplantavam as civis. A condenação de suspensão dos direitos políticos é medida grave que deve – conforme sua penaliformidade – respeitar princípios de culpabilidade, tipicidade, lesividade, proporcionalidade, razoabilidade.

A ideia é que, diante da gravidade das penas impostas, deve o Estado conferir maior rigor ao enquadramento das condutas ímprobadas, sendo incompatível com a ação civil pública, que visa tutelar direitos coletivos.

A separação da Ação por Improbidade Administrativa da Ação Civil Pública se demonstra acertada na medida em que os fins são diversos. Enquanto na ação por improbidade busca-se a condenação do agente ímprobo, na Ação Civil Pública o mais importante é a correição da administração, com anulação de atos ilegais, cancelamento de licitações fraudulentas, exoneração de servidores contratados de forma irregular, reparação por danos ambientais, dentre inúmeros outros.

Doravante, diante de atos prioristicamente considerados ímprobos, poderá caber o manejo de Ação Civil Pública em separado da Ação por Improbidade Administrativa. Isso se dá com requisitos distintos e proporcionais a cada uma das ações, sem prejuízo de processos administrativos para apurar a responsabilidade de servidores e processos penais para apuração de eventual crime.

Corroborando o entendimento acima, Justen Filho (2021, p. 267) entende que o legislador corretamente retirou o caráter civil dessas ações, deixando-as mais rigorosas e evitando, assim, os abusos.

### 2.2.2 Alteração na Legitimidade Ativa

As alterações trazidas pelo artigo 17-D não se limitam apenas à terminologia, mas também alteram a legitimidade ativa. A Lei nº 8.429/92 trazia em seu artigo 17 a legitimidade ativa da seguinte forma:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público **ou pela pessoa jurídica interessada**, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar (BRASIL, 1992). (grifo nosso)

Ocorre que a nova legislação revogou o referido dispositivo, pois, ao prever que não se tratava mais de “Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa” e sim “Ação por Improbidade Administrativa”, limitou a legitimidade ativa.

Por se tratar de uma ação de caráter penal – e não mais civil -, conforme frisa a inteligência do artigo 17-D ao afirmar que a Ação por Improbidade Administrativa é repressiva e de caráter sancionatório, o legitimado ativo seria o Ministério Público, retirando-se a possibilidade de a entidade jurídica lesada ingressar com a referida ação. Sobre isso, Justen Filho (2021, p. 268) infere:

No regime anterior, a legitimidade ativa era reservada tanto ao Ministério Público como à entidade administrativa lesada. Isso ampliava o risco de distorções, especialmente em virtude de disputas político-partidárias.

Frise-se que a retirada da legitimidade ativa das entidades interessadas não afasta a possibilidade de elas participarem do processo, tampouco de haver o ressarcimento do dano ao erário, só que por outros meios, isso por que vedou-se a possibilidade de utilizar a ação unicamente para essa função. Nesse sentido,

A prática de atos de improbidade produz o surgimento de uma pluralidade de pretensões qualitativamente distintas. Essas pretensões envolvem a condenação do acusado e o seu sancionamento no âmbito político, administrativo e civil. Ademais, a sentença imporá ao condenado o dever de ressarcir as perdas e danos decorrentes de seu comportamento abominável.

Nesse contexto, a indenização por perdas e danos é um efeito acessório do reconhecimento da procedência da pretensão quanto à consumação de ato de improbidade. Então, o sujeito é condenado a indenizar as perdas e danos sofridas pelo erário porque foi reconhecida a prática de atos de improbidade (JUSTEN FILHO, 2021, p. 273-274).

Veja-se que, primeiro, reconhece-se o ato de improbidade, sendo o ressarcimento uma consequência desse reconhecimento, o oposto a isso, ou seja, a possibilidade de a ação figurar apenas como uma forma de a entidade pública buscar o ressarcimento ou perdas e danos, seria um desvio de finalidade, conforme dispõe Justen Filho (2021, p. 275):

Rigorosamente, a utilização de ação de improbidade para o fim exclusivo e limitado de buscar indenização por perdas e danos configura uma hipótese de desvio de finalidade. Em vez de valer-se da ação de improbidade para promover a persecução dos agentes públicos e de particulares envolvidos na prática de atos de improbidade, busca-se obter uma sentença condenatória pelo ressarcimento de prejuízos.

Ainda sobre o artigo 17-D e as alterações que trouxe, o autor supracitado reitera a posição de que a nova legislação evita o desvio de finalidade inclusive das sanções decorrentes de condenação em ação por improbidade, *in verbis*:

O art. 17-D é orientado a proscrever o desvio de finalidade da ação de improbidade. Trata-se de evitar que a gravidade das sanções seja utilizada como instrumento para constranger indevidamente a

autonomia do agente público no exercício de competências próprias. (Justen Filho, 2021, p. 313).

O dispositivo protege o agente público de situações vexatórias ou constrangedoras, pois como é sabido, uma vez acusado de improbidade administrativa, há uma enorme probabilidade de que esse agente seja linchado na internet e até por meio de redes sociais, ainda que posteriormente venha a ser provada sua inocência ou que não havia relação entre ele e os fatos de que estava sendo acusado, ficaria taxado como ímprobo.

Nesse sentido, o dispositivo retira a possibilidade de um controle de políticas públicas através da utilização de ações civis de improbidade, isso por que a ação por improbidade não visa controlar políticas públicas consideradas ruins ou gestores considerados incompetentes, mas sancionar os ímprobos e os atos de improbidade (BRASIL, 2021).

Outrossim, nada impede que esse controle e a fiscalização e defesa dos bens jurídicos sejam realizados por outros meios, inclusive através de uma Ação Civil Pública, o que fica proibido é que se use a Ação por Improbidade para tal finalidade.

#### 2.2.2.1 ADIs 7.040 e 7.043 e a decisão do Supremo Tribunal Federal

A Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) e a Associação Nacional dos Advogados Públicos e Federais (ANAFE) moveram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7.040 e 7.043 no Supremo Tribunal Federal (STF).

As ADIs propostas pelas referidas associações questionavam a legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público para propor a Ação por Improbidade Administrativa. Conforme aponta Zanotto (2022) a ADI criticava o seguinte:

[...] No entender da referida Associação, a sua exclusão do polo ativo constitui "uma afronta à autonomia da Advocacia Pública, tendo em vista que a União, os Estados e os Municípios ficarão à mercê da atuação do parquet para buscar o ressarcimento do dano ao erário. Alega, para fundamentar seu pedido, ofensa ao "princípio da vedação ao retrocesso social, ao direito fundamental à probidade, ao pacto federativo, à autonomia dos estados e aos princípios administrativos da eficiência, da segurança jurídica e da moralidade".

No dia 17 de fevereiro de 2022, o ministro Alexandre de Moraes, em liminar monocrática, suspendeu o artigo 3º da Lei n.º 14.230/21 e atribuiu interpretação conforme a CRFB/88 aos parágrafos 6º-A, 10 e 14 do artigo da 17 da Lei de n.º 8.429/92 (anterior). Consoante análise da decisão, Ferraz (2022) destaca:

Nos termos do *decisum*, “o art. 129, § 1º, da Constituição Federal – diferentemente da previsão constitucional do inciso I, do artigo 129 da Constituição Federal, que prevê a privatividade da ação penal pública ao Ministério público – dispõe, expressamente, que a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas nesse artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto na própria Constituição e na lei”.

Ato contínuo, Ferraz (2022) continua a analisar a decisão, apontando o que segue

Os demais argumentos utilizados pela decisão fundam-se em aspectos de ordem moral, a compreender que a lei estaria a conceder “uma espécie de monopólio absoluto do combate à corrupção ao Ministério Público, não autorizado, entretanto, pela Constituição Federal”, porquanto “a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação de improbidade administrativa pode representar grave limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e, no limite, obstáculo ao exercício da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para ‘zelar pela guarda da Constituição’ e ‘conservar o patrimônio público’ (CF, art. 23, I), bem como, um significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa.

Em que pese a referida decisão, há de se perceber que conceder a legitimidade ativa ao Ministério Público não impede que as entidades públicas tenham o ressarcimento dos danos causados ao erário, tampouco limita sua competência material para zelar pelo patrimônio público, conforme assere Ferraz (2022):

Se há meios administrativos e judiciais mais efetivos, expedidos e menos gravosos — ainda que sem apelo midiático (ações indenizatórias comuns, ações civis públicas clássicas, processos administrativos disciplinares, tomadas de contas especiais) —, para que se alcancem os resultados desejados, com menor sacrifício de tempo, recursos e direitos dos réus, a questão passa a ser de proporcionalidade e eficiência.

De fato, a nova legislação não retira a possibilidade de ressarcimento, muito embora esse não seja o seu foco principal, tampouco seu único objetivo, eis que a

legislação é extensa, conforme aponta Zanotto (2022) em crítica às ADIs nº 7.040 e 7.043:

Não há qualquer impeditivo para que o ente lesado exerça todas as providências necessárias para buscar o ressarcimento de danos causados ao erário decorrentes de qualquer tipo de ato, ímprobos ou não. Tem a sua disposição a ação civil pública prevista na Lei 7.347/85. Portanto, para preservar o patrimônio público não há qualquer limitação na ação do ente lesado.

A ação de improbidade não existe para ressarcir os cofres públicos. Tanto, que o legislador afastou, dentro das penas previstas, o ressarcimento ao erário. Ou seja, o ressarcimento ao erário deixou de ser uma das sanções e passou a ser consequência da decisão, de conformidade com o artigo 18 da Lei de Improbidade. O ressarcimento ao erário, assim como o perdimento de bens podem ocorrer independente da Ação por Ato de Improbidade.

Também, não há qualquer impedimento para a entidade lesada combater atos de corrupção, eis que existem os processos administrativos, a tomada de conta especial, e a própria representação junto ao Ministério Público. Todas essas providências estão à sua disposição.

Ainda, é imprescindível perceber que a Lei nº 14.230/21 retirou apenas o caráter civil da Ação de Improbidade, mas não seu caráter sancionatório, e nesse ponto, parte da doutrina tece críticas à decisão do ministro Alexandre de Moraes, que considerou a ação de improbidade como uma ação civil, senão veja-se o que assevera Ferraz (2022):

A respeito dessa qualificação da ação de improbidade, a r. decisão do ministro Alexandre de Moraes, invocou como parâmetro de decidir o parágrafo 1º do artigo 129 da Constituição, segundo o qual "a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. É dizer que o dispositivo constitucional utilizado pelo ministro Moraes (§1º do artigo 129) considerou a ação de improbidade como ação civil, já que a constituinte exige cumulativamente, para o reconhecimento da legitimidade ativa de terceiros em relação às ações descritas no artigo 129, que: (a) se trate de ação civil; (b) haja dispositivo constitucional ou legal a atribuir a legitimidade a outrem, que não o Ministério Público. Como decorrência disso, nota-se que a regra do parágrafo 1º do artigo 129 da Constituição somente pode estar associada à disposição do inciso III caput do artigo 129, que faz alusão apenas à ação civil pública, cujo objeto é a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, e que se regula ordinariamente pela Lei 7.347/85 (LACP). Esta lei deveras prescreve legitimidade ativa concorrente ao MP e às entidades lesadas (e, ainda, às associações civis), conforme se pode inferir da disposição do seu artigo 5º, caput.

Dessa forma, o referido fundamento para se manter a legitimidade ativa das entidades públicas não pode mais ser embasada no artigo 129, § 1º e no inciso III desse mesmo artigo, da CRFB/88, pois não se trata mais de uma ação de natureza civil. Nesse sentido, e ante tantas controvérsias, Ferraz (2022) enxerga as seguintes possibilidades a despeito da situação da legitimidade ativa:

- a) Ou a ação de improbidade administrativa deve ser encarada como ação penal (de natureza não criminal, porém administrativo-sancionatória), encartando-se na legitimidade ministerial ativa exclusiva, por força do artigo 129, I da Constituição (promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei);
- b) Ou a ação de improbidade deve ser encarada como ação de caráter punitivo de natureza não civil, *sui generis*, assentada na competência genérica atribuída ao Ministério Público pelo artigo 129, IX da Constituição ("exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas"). Em ambos os casos, o constituinte não autoriza a extensão da legitimidade ativa a terceiros, tal como se passa, na forma do artigo 129, parágrafo 1º da Constituição com ações civis.

Deve-se mencionar que, até a conclusão desta pesquisa, ainda não se obteve um resultado definitivo para a controvérsia apresentada, permanecendo a decisão do ministro Alexandre de Moraes nas ADIs propostas pelas associações inalteradas.

### 3 DA CULPA AO DOLO: ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELOS ARTIGOS 10 E 11

Importa mencionar que, também, vem sendo debatido tanto na doutrina quanto na prática jurídica a mudança trazida pelo artigo 10 da Lei nº 14.230/21, que prevê a necessidade da conduta dolosa para que se constitua o ato de improbidade. Por seu turno, o artigo 11 da referida legislação também sofreu alteração, passando a exigir a conduta dolosa, inclusive, nos casos de violação de princípios.

Apesar de a jurisprudência ter disposto ao longo dos anos que só seriam considerados atos de improbidade administrativa os que apresentassem dolo, a inteligência dos artigos 10 e 11 da nova LIA vêm sendo discutidos, inclusive no STF, como se abordará a seguir.

#### 3.1 CONDOTA ÍMPROBA DOLOSA

A redação do artigo 10 na legislação anterior dispunha que constituía ato de improbidade administrativa que causava lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa (BRASIL, 1992). Contudo, a nova redação trazida pela Lei nº 14.230/21 alterou esse dispositivo, deixando-o da seguinte forma:

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 (BRASIL, 2021).

A sanção infligida ao agente público em hipótese culposa, por danos causados ao erário, foi eliminada. É possível considerar que esse é um ponto assertivo da nova legislação, pois, conforme inferem Assis e Tourinho (2021, p.2), a Lei nº 8.429/92 ao admitir a modalidade culposa incorria no seguinte:

Partindo-se de uma interpretação literal da norma, os erros cometidos pelos agentes públicos no exercício de suas funções, configuradores de prejuízo aos cofres públicos, justificaria seu enquadramento como improbidade administrativa. O próprio Superior Tribunal de Justiça, inclusive, admitiu o dano presumido, no caso de dispensa indevida do processo licitatório. Assim, a negligência ou imprudência capaz de gerar danos ao patrimônio público, independente da sua quantificação,

poderia desaguar na propositura de ação civil pública por ato de improbidade, na forma prevista expressamente para as hipóteses do art. 10. A distinção entre a conduta dolosa e culposa aproveita, inclusive, para fins de aplicação das penas, incidindo, para o segundo caso, sanções menos severas, dentre as arroladas no art. 12, II, observando-se o princípio da proporcionalidade.

Veja-se que o agente público, na vigência da lei anterior, poderia ser processado por ato de improbidade administrativa ainda que a sua conduta tivesse sido fruto de negligência ou imperícia. Essa possibilidade tinha como consequência o ajuizamento de diversas ações civis públicas por atos de improbidade administrativa, inflando ainda mais o sistema judiciário, que, no exercício de sua função jurisdicional, firmou a jurisprudência através do STJ, no sentido de que seria necessária a comprovação do dolo para que se configurasse um ato de improbidade administrativa.

Eis o que dispôs o STJ no Acórdão do Recurso Especial (REsp 1416313 MT 2011/0167179-4)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. RECEBIMENTO DE VALOR NÃO PREVISTO NO CONTRATO. ART. 30. DA LEI 8.666/93. SÚMULA 284 DO STF. ART. 10, CAPUT DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO DOLO EM CAUSAR PREJUÍZO AO ERÁRIO. MERA IRREGULARIDADE FORMAL. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE INFORMÁTICA SEM LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO INDEVIDO. ART. 23 E 24 DA LEI 8.666/93. INEXISTÊNCIA DA VIOLAÇÃO APONTADA. RECURSO ESPECIAL DE TARCÍSIO CARDOSO TONHA PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, PROVIDO. RECURSO ESPECIAL DE JOÃO CARLOS SANTINI DESPROVIDO.

1. [...].

2. [...].

3. [...].

4. No caso em comento, o fato de a prestação dos serviços ter sido iniciada antes da formalização do contrato, por si só, não caracteriza ato de improbidade administrativa, mas mera irregularidade. Não há evidências de que o Advogado, ora recorrente, tenha se apropriado indevidamente de tal valor (R\$ 4.000,00); pelo contrário, depreende-se dos autos que esse montante foi recebido como contraprestação pelos serviços efetivamente prestados.

5. Merece, portanto, ser considerada a tese de ter-lhe sido entregue fração do pagamento para início dos trabalhos, antes da elaboração do contrato de prestação de serviços advocatícios. A ausência de formalização desse pagamento no contrato elaborado não faz presumir o dolo de causar prejuízo ao erário ou de enriquecer ilícitamente, tratando-se, na verdade, de mera irregularidade ou vício de forma.

6. [...].

7. Recurso Especial de Tarcísio Cardoso Tonhá conhecido parcialmente, e nesta extensão, provido tão somente para reconhecer a inexistência de dolo e, conseqüentemente, do próprio ato ímprobo, em relação ao contrato de prestação de serviços advocatícios. Negado provimento ao Recurso Especial de João Carlos Santini.

Dessa forma, é possível perceber que, não apenas a necessidade do dolo foi considerada no referido acórdão, mas também a efetiva lesão ao erário, a qual, atualmente, encontra-se prevista na Lei nº 14.230/21, conforme aponta Justen Filho (2021, p.136):

Ademais, a Lei 14.230/2021 proscreveu uma solução que tinha sido difundida pela jurisprudência, consistente em admitir a presunção e a ficção de lesão ao erário. Passou a exigir a existência de dano efetivo e comprovado para a configuração de improbidade.

A alteração, contudo, não está isenta de controvérsias, tal qual diversos dispositivos alterados na LIA. O artigo chegou ao STF, isso por que no dia 15 de fevereiro de 2022, o procurador-geral da República, Augusto Aras, solicitou à Suprema Corte, através de Memorial, o reconhecimento da existência de repercussão geral quanto à aplicação dessas novas regras sobre prescrição dos atos de improbidade administrativa, que acabou por abranger também a questão da conduta dolosa, senão veja-se:

Na avaliação de Aras, o julgamento da matéria, com o caráter de repercussão geral, poderá nortear a análise de outros processos em curso no Judiciário brasileiro. O recurso tem origem em ação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que busca o ressarcimento ao erário por parte de uma servidora contratada pelo órgão e acusada de “conduta negligente” na atuação em processos judiciais. A ação foi proposta antes das mudanças na LIA. Uma das questões a ser analisada pelo Plenário do STF é a aplicação, ou não, da legislação anterior quanto à necessidade de ter ocorrido ação dolosa (intencional) para a existência de ato de improbidade administrativa. A nova legislação determina que constitui ato de improbidade causador de lesão qualquer ação ou omissão que gere perda patrimonial comprovada (art. 10), apenas quando dolosa (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022).

A referida ação tem a preocupação de que o instituto da prescrição seja utilizado para protelar processos e levar à impunidade, veja-se que ainda que seja por conduta negligente a funcionária causou grave prejuízo ao erário público, dessa

forma, é desarrazoado que encontre nas brechas da legislação a possibilidade de sequer responder ao processo por ter esse prescrito.

### 3.2 IMPROBIDADE POR VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS

A jurisprudência do STJ já dispunha que é imperioso diferenciar o que seria um ato ímprobo de uma ilegalidade ou de uma violação de princípios, pois confundir os conceitos gera uma massificação de ações.

Eis um exemplo do posicionamento do STJ sobre o tema, que pode ser visto na ementa do Acórdão do Recurso Especial (REsp 1169153 SP 2009/0022944-7) a seguir:

ADMINISTRATIVO. SIMULAÇÃO DE LICITAÇÃO. TIPIFICAÇÃO COMO ATO DE IMPROBIDADE QUE CAUSA PREJUÍZO AO ERÁRIO (ARTIGO 10 DA LEI 9.429/92). AUSÊNCIA DE PROVA DO DANO. PRECEDENTES DO STJ. ATO DE IMPROBIDADE QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CARACTERIZAÇÃO. SANÇÕES PREVISTAS NO ARTIGO 12, INCISO III, DA LEI 8.429/92. ANÁLISE DA GRAVIDADE DO FATOS. SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO.

1. O enquadramento do ato de “frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente” na categoria de improbidade administrativa ensejadora de prejuízo ao erário (inciso VIII do artigo 10 da Lei 8.429/92) reclama a comprovação do efetivo dano ao patrimônio público, cuja preservação configura o objeto da tutela normativa (Precedentes do STJ).

2. O acórdão recorrido, ao definir a tipificação legal do ato de improbidade praticado e a sua gravidade impôs aos réus a sanção consistente na “perda ou suspensão dos direitos políticos por três anos sem necessidade de ressarcimento ou pagamento de multa civil” (fls. e-STJ 1.227/1.228). O exame da adequação da pena demanda o reexame do contexto fático-probatório, o que atrai a incidência da Súmula 7/STJ.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

Corrobore-se a esse julgado a explicação de Assis e Tourinho (2021, p. 2-3) sobre a improbidade por violação de princípios

Na improbidade por violação de princípios, a interpretação literal do *caput* do art. 11 também conduziu a situações disparatadas. Meras irregularidades foram confundidas com atos ímprobos, gerando cenário de insegurança jurídica. Não se tratou de ação de má fé dos órgãos de controle, mas de dificuldades de lidar com uma categoria jurídica de difícil determinação nos primórdios de nossa Constituição,

dada a carga de significados que acompanha os princípios administrativos.

Dessa forma, há de se perceber que os avanços doutrinários e a consolidação da jurisprudência nesse sentido foram responsáveis por retirar as “impurezas” da norma, culminando, assim, na alteração legislativa trazida pela Lei nº 14.230/21, conforme afirmam Assis e Tourinho (2021, p. 3-4):

No campo da violação dos princípios, tanto o Ministério Público como a magistratura encetaram avanços na aplicação da norma que combate os atos de improbidade. Viu-se com maior clareza o hiato entre a violação objetiva da lei e o ato de improbidade; o tempo permitiu maior consolidação da doutrina e da jurisprudência acerca do conteúdo dos princípios administrativos, retirando, se não todas, muitas impurezas na aplicação da norma repressora neste caso; passou-se, paulatinamente, a se assimilar mecanismos de negociação em torno de atos de improbidade, afastando a dificuldade dos operadores jurídicos de persecução de tratar muitas situações.

Diante disso, a inteligência do artigo 11 da LIA passou a traduzir essa consolidação jurisprudencial, conforme se verifica, *in verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas (BRASIL, 2021).

O artigo passa a vigorar no sentido de reconhecer que a violação de princípios também precisa ocorrer de maneira dolosa, e ainda prevê os ilícitos incompatíveis com os princípios norteadores da administração pública. Nesse diapasão, de acordo com Justen Filho (2021, p. 164):

Os ilícitos do art. 11 referem-se a condutas incompatíveis com os princípios fundamentais norteadores da atividade administrativa. Trata-se de violação aos valores essenciais que norteiam a função administrativa estatal. Não se exige a consumação de um dano patrimonial, nem um benefício econômico para o agente público. No entanto, as condutas elencadas no art. 11 podem envolver esses efeitos.

Essas considerações gerais são necessárias, frise-se, para evitar que se confundam as violações por princípios com condutas ímprobas. Ainda, é imperioso

perceber que princípios e regras não se confundem. O primeiro possui natureza vinculante tal qual o segundo. Nesse sentido, explica Justen Filho (2021, p. 165-166):

Já o princípio é uma norma jurídica que veicula valores e consolida uma orientação geral. O princípio veicula a tutela jurídica a valores e não envolve uma disciplina exaustiva, rígida e precisamente determinada. Não existe um pressuposto fático, que delimite as hipóteses de aplicação do princípio. Nem há uma disciplina específica extraível do princípio. O processo de aplicação do princípio envolve, usualmente, a ponderação, consistente numa avaliação sobre fatos, circunstâncias e outras variáveis.

Como fora visto, a LIA, no quesito da alteração das condutas culposas para apenas dolosas, não trouxe propriamente nenhuma novidade espantosa, vez que já era esperada essa mudança, pois o dolo já era exigido através de uma análise sistemática, exceto para os casos de improbidade por lesão ao erário.

Contudo, o dispositivo não é de todo simples e esperado. Chama-se a atenção para a necessidade de se diferenciar acertadamente as condutas ímprobas das violações por princípios. Nesse ponto, o artigo 11 da legislação inova, pois segundo Neves e Oliveira (2021, p. 67-68):

Uma novidade relevante foi a alteração do caput do art. 11 da LIA para destacar que a configuração da improbidade, nesse caso, depende da caracterização de uma das condutas descritas nos seus incisos. Em outras palavras: não obstante a nomenclatura utilizada pelo legislador (“ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública”), a “mera” violação aos princípios da Administração Pública não ensejara improbidade administrativa.

O dispositivo trouxe, assim, uma restrição a aplicação do artigo 11, uma vez que seus incisos representam um rol taxativo, conforme apontam Neves e Oliveira (2021, p. 67):

A alteração legislativa não é singela. Ao revés, restringe a aplicação do art. 11 da LIA às condutas descritas taxativamente nos seus incisos, sendo insuficiente a violação aos princípios da Administração Pública para caracterização da improbidade administrativa. A ausência da improbidade, é oportuno destacar, não afasta, naturalmente, a aplicação de sanções disciplinares aos agentes públicos envolvidos.

Para a prática jurídica, as alterações trazidas pelo artigo 11 da LIA são consideráveis e merecem atenção, não apenas por não abarcarem mais condutas culposas, mas, também, pela taxatividade dos incisos.

### 3.3 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA APÓS A ALTERAÇÃO DA LIA

O princípio da segurança jurídica é considerado um direito fundamental e encontra previsão legal na CRFB/88, precisamente no artigo 5º, inciso XXXVI, que dispõe que “a lei não prejudicará o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito” (BRASIL, 1988).

Muitos juristas e doutrinadores consideram esse um dos princípios mais importantes dentre os princípios gerais do Direito, consoante afirma Melo (2009, p. 124):

Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem, o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, de um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da segurança jurídica, o qual, bem por isto, se não é o mais importante de todos os princípios gerais do Direito, é indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles.

Dessa forma, esse princípio se pauta por uma certa previsibilidade da legislação e de sua interpretação, bem como dos limites interpretativos. Acontece que o que vinha sendo vislumbrado da mais sucinta análise dos julgamentos envolvendo as ações civis públicas por atos de improbidade administrativa era o oposto a esse princípio.

A Lei nº 8.429/92 era genérica no que dizia respeito a atos ímprobos e violação por princípios, ocasionando julgados com posicionamentos distintos em casos idênticos, ainda que a doutrina alertasse a todo o instante sobre a insegurança jurídica do dispositivo, conforme assere Sá (2020, p.):

A partir de tais considerações se pode então observar que nos casos em que a fundamentação e interpretação da violação a um princípio constitucional administrativo previsto no “caput” do art. 10, da lei n.º 8.429/92 é realizada de forma genérica, com a utilização de conceitos

gerais indeterminados e sem uniformidade nos julgamentos, o princípio da segurança jurídica é violado, tendo em vista que não se tem parâmetros objetivos para que se possa verificar porque o referido princípio foi violado.

A forma indistinta com a qual a legislação era aplicada causava instabilidade na tomada de decisões dos agentes públicos, que ante tantos julgados diferentes e inclusive, divergentes, via-se sem conhecimento de qual seria o limite de suas ações. Sob esse norte de ideias, Sá (2020, p.) complementa:

Dessa forma, o agente público, no desempenho de suas funções não terá parâmetros objetivos para se basear no momento da tomada de decisões sem o risco de que tal conduta venha a ser considerada como violadora do princípio da moralidade administrativa em razão de um leque de decisões não uniformes acerca do tema, o que gera um estado de insegurança jurídica nas relações jurídicas.

Nesse sentido, a Lei nº 14.230/21 também se insurge e tenta dirimir essa insegurança jurídica que era tão latente na legislação anterior, conforme se vislumbrou nas alterações dos artigos 10 e 11. A nova LIA nada mais fez que tentar nortear e deixar mais claro o que seria um ato ímprobo e uma violação por princípios, para que ambos, além de não se confundirem, não fossem utilizados meramente para acionar o Poder Judiciário sobre a imprudência de um gestor.

#### 4 DAS ESPECIFICIDADES DAS PENAS PREVISTAS NA LEI N. 14.230/21

As penas imputadas aos agentes públicos são encontradas no Capítulo III da LIA, mais precisamente no artigo 12, que conta com esta redação:

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 (BRASIL, 2021).

As sanções por atos de improbidade administrativa variam de acordo com o ato ímprobo cometido, passando a vigorar, também, a aplicação isolada ou cumulativa das sanções a seguir, que foram detalhadamente explicadas por Neves e Oliveira (2021, p. 78-80):

- a) Enriquecimento ilícito (art. 12, I, da LIA): 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;
- b) Lesão ao erário (art.12, II, da LIA): 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;
- c) Violação aos princípios (art. 12, III, da LIA): 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.

Frise-se que as sanções supramencionadas podem ser aplicadas independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, das sanções de responsabilidade, civis, administrativas e penais comuns, pois, de acordo com o caput do artigo 12, o ressarcimento deve ser aplicado em qualquer caso (BRASIL, 2021).

Incute mencionar, ainda, que a nova LIA previu a punição em diversas órbitas jurídicas, conforme aponta Justen Filho (2021, p. 202):

A LIA previu, no art. 12, uma solução de concentração punitiva. Punições qualitativamente distintas são impostas ao infrator, de modo a evitar a necessidade de uma pluralidade de processos (administrativos e judiciais) diversos e autônomos. Assim, são previstas sanções de natureza administrativa, civil, penal e política.

No que tange à forma que as sanções criminais, civis e administrativas se darão, eis a explicação de Benedetti (2021):

Já quanto às aplicações das sanções previstas sob a ótica criminal, independerá da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e as condutas previstas no artigo 10, supracitadas (artigo 21, I), ou da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas, que serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público (artigo 21, II, §1º), de modo que as provas produzidas perante os órgãos de controle e suas decisões deverão ser consideradas na formação de convicção do juiz, sem prejuízo da análise do dolo na conduta do agente (artigo 21, II, §2º). As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria (artigo 21, II, § 3º) e, quando a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos for confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no artigo 386 do Código de Processo Penal (artigo 21, II, § 4º), devendo serem as sanções eventualmente aplicadas em outras esferas serem compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta lei (artigo 21, II, § 5º).

Imperioso mencionar, ainda, que as sanções previstas nas alterações da LIA, repercutem em outras esferas, como a política e eleitoral, conforme será discutido nas subseções seguintes.

#### 4.1 ARTIGO 12, §1º DA LIA

A Lei nº 14.230/21 revogou o inciso IV e o parágrafo único do artigo 12 da Lei nº 8.429/1992. A mudança consistiu, também, na inclusão do § 1º, que passou a ter a seguinte redação:

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade

e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração (BRASIL, 2021).

Veja-se que a nova legislação se mostra mais branda nesse sentido, pois atinge um único vínculo, o que o agente detinha no momento do cometimento do ato ímprobo, ou seja, estando o agente em um cargo diverso no momento da conclusão do processo, a sanção não afetará o vínculo que possui.

Não obstante, é preciso considerar a abstração do mesmo dispositivo, que deixa a critério do magistrado estender ou não a perda da função pública, sem, contudo, apontar quais os critérios ou hipóteses para isso. Nesse sentido, assere Harada (2021):

Dáí, porque sob a capa de endurecimento da sanção política aumentando o prazo de suspensão para até 14 anos, os espertos legisladores introduziram condicionamentos que inviabilizam a efetiva aplicação dessa pena de suspensão de direitos políticos. Dentro dessa linha os astutos legisladores em causa própria poderiam ter fixado o prazo de inabilitação para o exercício de direitos políticos pelo prazo, não de 14 anos, mas pelo prazo de 140 anos para conferir maior sinceridade em seus propósitos moralizadores. Enfim, o texto normativo sob análise é confuso e ilógico, padecendo do vício da irrazoabilidade que é um limite imposto à ação do próprio legislador.

Importa chamar atenção para os efeitos da nova legislação, uma vez que os jornalistas Paulo Silva Pinto, Mateus Maia e Nicholas Shores, em levantamento realizado para o jornal Poder 360, no dia 07 de outubro de 2021, apontaram que no caso de as novas regras possuírem efeito retroativo, 14 (catorze) senadores que votaram favoravelmente ao projeto serão beneficiados pela prescrição. (SHORES; MAIA, 2021).

Em que pese a possibilidade da suspensão dos direitos políticos para até 14 anos, dificilmente o julgador conseguirá alcançar essa margem, devido a forma com a qual a dosimetria deve ser feita, senão veja-se os comentários de Justen Filho (2021, p. 210):

A determinação do sancionamento a ser aplicado no caso concreto dependerá das circunstâncias verificadas. Caberá à autoridade julgadora adequar o sancionamento às peculiaridades da situação

ocorrida. Isso significa que o sancionamento máximo previsto nos incisos do art. 12 somente poderá ser aplicado nos casos de mais elevada gravidade.

O norte para a edição dessa legislação foi a exigência de se observar o princípio da proporcionalidade, ou seja, há uma exigência de que a dosimetria da sanção considere e seja correspondente à gravidade da infração.

Ainda imperioso perceber que a segurança jurídica que fora concedida na nova LIA em alguns dispositivos como o artigo 11 não é encontrada nesse primeiro parágrafo do artigo 12, o que provavelmente ocasionará julgamentos diferentes e divergentes, conforme explicitado por Harada (2021):

É verdade que a nova lei de improbidade administrativa ressalva a possibilidade de extensão da sanção ao novo vínculo em caráter excepcional, consideradas “as circunstâncias do caso e a gravidade da infração”. Ora, isso é muito vago e impreciso, além de subjetivo. Eventual extensão da sanção ao novo vínculo será sempre objeto de recurso e o tribunal terá que lidar com esse mesmo conceito vago e impreciso, gerando uma sucessão de recursos intermináveis.

Nos comentários de Justen Filho (2021), é possível perceber que, de fato, a legislação não especifica os critérios em que o magistrado pode se guiar, deixando a interpretação livre, conforme se depreende abaixo:

Mas o dispositivo admite que, quando a condenação fundar-se no enriquecimento ilícito do agente (infração do art. 9º), será facultado ao magistrado decretar a perda de outras funções públicas. Essa solução será admitida em cunho excepcional, fundando-se especialmente na gravidade da infração. Essa gravidade será avaliada tomando em vista os critérios do art. 17-A, mas poderá refletir a dimensão econômica da infração, a reprovabilidade da conduta do sujeito e outras circunstâncias que evidenciem a incompatibilidade para o exercício de outras funções públicas (JUSTEN FILHO, 2021, p. 212).

É imprescindível perceber que a extensão da perda de outras funções públicas é uma faculdade do juiz e se dará na análise do caso concreto e de maneira excepcional. Ora, é inegável que essa possibilidade não confere nenhuma segurança jurídica, tendo em vista que os critérios para a tomada da decisão são subjetivos, o que causará a um mesmo ato praticado por dois agentes diferentes um resultado diferente.

## 4.2 DA PRESCRIÇÃO

Uma importante alteração trazida pela Lei nº 14.230/21 diz respeito à prescrição. Contudo, antes de adentrar no tema, é necessário tecer alguns esclarecimentos, conforme aponta Sá (2021):

A prescrição tem entre suas principais finalidades preservar o princípio da segurança jurídica e garantir estabilidade nas relações jurídicas, evitando que as situações permaneçam perpetuamente de forma indefinida, causando insegurança. Em razão das finalidades do instituto acima mencionadas a imprescritibilidade é admitida apenas de forma excepcional, de modo que, no caso das ações de improbidade administrativa está prevista na hipótese em que ocorrer prejuízo ao erário, a fim de se reparar o dano, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Já a prescrição intercorrente diz respeito a que decorre da paralisação do processo judicial em razão da omissão de uma das partes que deixou de praticar atos aos quais era obrigada.

Nesse liame de compreensão, é imprescindível verificar que a nova legislação também alterou o instituto da prescrição, cujo dispositivo passou a ter a seguinte redação:

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

Não é o *caput*, contudo, que causou divergências e inúmeras críticas por parte dos doutrinadores e operadores do Direito, mas seus parágrafos, a exemplo do 5º, que dispõe que, após a interrupção da prescrição, o prazo recomeçará pela metade, ou seja, será de 4 (quatro) anos (BRASIL, 2021); e do 6º e do 7º, *in verbis*:

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais (BRASIL, 2021).

A referida alteração pode representar um impasse para que se consiga punir devidamente os agentes que cometeram atos de improbidade, principalmente quando

se estiver diante de um caso em que figure no polo passivo mais de um agente envolvido na conduta ímproba. Assim, aduz Sá (2021):

Após a interrupção da prescrição o prazo será contado pela metade, ou seja, 04 (quatro) anos, prazo que, na maioria das ações de improbidade administrativa se mostra insuficiente para sua conclusão, especialmente havendo pluralidade de réus. Nesse sentido, as novas regras probatórias propostas, especialmente as que vedam o juiz de indeferir provas requeridas pelo réu, de modo que ainda que se mostrem eventualmente protelatórios, as provas podem vir a delongar o processo e, em consequência, ocasionar sua prescrição. Dessa forma, pelas considerações trazidas, é possível então verificar que sendo a prescrição um instituto de grande importância para o Direito, ante a garantia da estabilidade das relações jurídicas que proporciona, algumas das alterações previstas no PL 2505/21 serão muito importantes para o aperfeiçoamento da ação de improbidade administrativa, no entanto, outras a exemplo da contagem do prazo pela metade, após sua interrupção acaba por se tornar uma medida que vai de encontro aos tratados internacionais de combate à corrupção dos quais o Brasil é signatário, em razão da clara possibilidade da impossibilidade de condenação.

A preocupação com a impunidade é latente entre muitos doutrinadores e operadores do Direito, pois é cediço que muitos agentes, ao se tornarem réus nas ações de improbidade administrativa, utilizam-se de todas as ferramentas possíveis para protelar o processo, visando à prescrição da ação.

As discussões sobre o tema e as dúvidas são intensas. O Ministério Público Federal (MPF) trouxe ao debate a irretroatividade das normas da LIA quanto à prescrição. O argumento utilizado pelo órgão ministerial é de que se tratam de regras de natureza mista (direito processual e material), possuindo, assim, um efeito prospectivo.

O órgão suscita, ainda, a inconstitucionalidade das regras relativas à prescrição intercorrente sob os seguintes argumentos:

A inconstitucionalidade decorreria de supostamente não ter sido observada a proporcionalidade, e nem mesmo o princípio da duração razoável do processo. Esse segundo argumento é o mais interessante por se embasar em dado estatístico do Conselho Nacional de Justiça de que um processo de improbidade demoraria pouco mais de cinco anos em média, sendo que a prescrição intercorrente teria um prazo de quatro anos. (KOEHLER; FLUMIGNAN, 2022).

Contudo, os argumentos suscitados pelo órgão ministerial são equivocados no que tange à discussão de sua inconstitucionalidade, conforme apontam e criticam Koehler e Flumignan (2022).

O argumento de inconstitucionalidade do Ministério Público não se sustenta. A afirmação genérica de que haveria desproporcionalidade não foi desenvolvido, o que impede até mesmo a sua refutação. Argumentou-se ainda que haveria violação à duração razoável do processo pela duração média do processo de improbidade ser pouco mais de cinco anos e a prescrição intercorrente ter o prazo de quatro anos. Esse argumento, a despeito de sua originalidade, também não merece prevalecer. A duração média de pouco mais de cinco anos era contada do momento em que se ajuizava a inicial da improbidade até o trânsito em julgado. Além disso, no procedimento anterior da LIA, havia uma fase prévia de contraditório para o recebimento da inicial que foi extinta com a Lei nº 14.230/2021. Como se vê, o argumento não levou em conta que existem diversos marcos interruptivos possíveis para a prescrição intercorrente, desde a sentença condenatória no primeiro grau até a decisão condenatória pelo Supremo Tribunal Federal. Logo, a correlação entre a duração média de um processo de improbidade apenas corrobora que não houve desproporcionalidade no prazo estabelecido. O debate poderia ocorrer sob o prisma da inconstitucionalidade de apenas a decisão condenatória interromper o prazo da prescrição intercorrente. Esse, sim, seria um argumento a ser debatido, mas que não tem sido abordado, quer pela doutrina, quer pelo Ministério Público.

Nesse sentido, ante as divergências, críticas e apontamentos, é de se esperar que o instituto da prescrição ainda cause debates que irão da sua flexibilidade e fragilidade para punir agentes ímprobos à inconstitucionalidade de sua redação.

Não se pode olvidar que é fato a mora com a qual os processos que visam punir agentes ímprobos são conduzidos, não pelos aplicadores do Direito, mas pelos próprios réus. Analisar até que ponto as mudanças em torno da prescrição na LIA beneficiarão os ímprobos será uma tarefa árdua dos doutrinadores e dos aplicadores do Direito, e que muito provavelmente levará tempo, custando à sociedade a soltura e continuidade no poder e nos órgãos públicos de agentes que pouco prezam pelos princípios e valores da administração pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo o que fora exposto é possível perceber que a legislação anterior (Lei nº 8.429/92) não poderia prever todos os impasses em torno de sua aplicação no que concerne às ações por atos de improbidades, isso porque o entendimento fornecido por ela era muito amplo. Do ponto de vista prático, qualquer ato que importasse prejuízo ao erário com culpa, era ato ímprobo. Como visto, a insegurança jurídica prevalecia frente a decisões judiciais controversas.

Por outro lado, a Lei de nº 14.230/21 surge em um contexto de adequar a legislação à jurisprudência que já vinha sendo aplicada pelos Tribunais, pois, como fora visto, o Direito e as leis não podem ser estáticos, mas precisam estar de acordo com os anseios sociais de sua época, sob pena de figurarem apenas como mero pedaço de papel que sequer norteiam a atuação dos próprios juízes.

Contudo, é necessário perceber que ainda que se busque responder aos anseios sociais, a legislação é fruto também daqueles que têm interesse nela, como é o caso de alguns congressistas e da lei de improbidade administrativa, sendo perceptível que o abrandamento das normas pode causar o risco do crescimento da impunidade. Conforme fora visto no presente trabalho, cerca de 14 (catorze) senadores, seriam beneficiados, por exemplo, pelas alterações tangentes à prescrição. Ou seja, ainda que tenham cometido atos ímprobos durante a ocupação de cargos públicos, estes não mais seriam punidos, permanecendo em seus cargos e provavelmente, praticando atos de improbidade.

Dessa forma, ainda que a Lei de n.º 14.230/21 tenha sanado a insegurança jurídica, que era evidente nos casos de qual seria a diferenciação de atos de improbidade e violação de princípios, conferindo a legislação critérios uniformes e taxativos, uniformizando os julgamentos que virão a surgir em torno desse tema, deixou de fora as sanções e a prescrição. Isso porque, como fora visto, é possível que um gestor ou agente ímprobo, ainda que tenha sentença condenatória que incorra como sanção, na perda do cargo público, essa só valerá para o cargo que exercia no momento do cometimento da conduta ímproba, ou seja, caso o agente na data da conclusão do processo já esteja exercendo outra função, essa espécie de sanção não o alcançará.

Por seu turno, no que tange à prescrição, da análise do teor de suas alterações e dos posicionamentos doutrinários, é questionável saber se as reformas desse instituto representam verdadeiramente o anseio da sociedade ou dos legisladores.

Como evidenciado, na prática, as mudanças trazidas pela Lei 14.230/2021 no que tange à prescrição, não atendem ao interesse público. O início da contagem que antes era do desligamento do agente do cargo ou função, agora inicia-se do cometimento do ato ímprobo.

Sabe-se que, o ato de corrupção, geralmente, é descoberto quando o agente não mais ocupa o cargo. Dessa forma, reduz-se, demasiadamente, a possibilidade de o Estado descobrir, investigar, julgar e condenar sem atingir a prescrição.

Essa dificuldade é agravada diante da regra de reduzir o prazo prescricional pela metade a partir de um marco interruptivo.

Levando-se em conta a realidade do judiciário brasileiro, não é difícil perceber que tais inovações representam sérios obstáculos ao prosseguimento e condenação em ações de improbidade administrativa.

Com relação aos retrocessos apontados, a partir da Lei 14.230/2021, a alteração da contagem da prescrição é apenas uma delas. Quanto às penas impostas, o legislador foi ainda mais complacente com os condenados por improbidade administrativa.

Em que pese a preocupação legítima do legislador com a segurança jurídica no enquadramento das condutas ímprobas, combatendo a banalização no ajuizamento das ações por improbidade administrativa, uma vez demonstradas, não garantiu, o legislador, rigor necessário para o fim de reprimir essas condutas ímprobas, seja pela dificuldade de condenação diante das novas regras de prescrição, ou ainda, pela impossibilidade de reprimenda daquele que não ocupa a mesma função que ocupava ao tempo do ato ímprobo.

Ao tempo do fechamento da pesquisa, questões aqui abordadas ainda estão pendentes de julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Resta saber se no entender daquela Corte, essas novas regras são compatíveis com a Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Adriano Marcus Brito; TOURINHO, Rita. **Improbidade sem culpa e com dolo específico: onde se pretende chegar?** Coletânea: Mudanças na Lei de Improbidade. Associação Nacional dos Procuradores da República.

BENEDETTI, Carla Rahal. **Considerações panorâmicas sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa.** CONJUR, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-nov-19/benedetti-consideracoes-panoramicas-lei-improbidade>>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

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: Congresso Nacional, [2021]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 15 de jun. 2022.

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: Congresso Nacional, [2021]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm)>. Acesso em: 6 de jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1416313/MT.** Relator: Napoleão Nunes Maia Filho – Primeira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 26 nov. 2013. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24804064/recurso-especial-resp-1416313-mt-2011-0167179-4-stj>>. Acesso em 10 de jun. 2022.

FERRAZ, Luciano. **Em busca da legitimidade ativa perdida na ação de improbidade administrativa.** CONJUR, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-mar-31/interesse-publicoem-busca-legitimidade-ativa-perdida-acao-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 15 de jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **Disfarçando as evidências na renovada Lei de Improbidade Administrativa.** CONJUR, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-20/interesse-publico-disfarcando-evidencias-renovada-lei-improbidade>>. Acesso em 20 de jun. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal; 1955 - **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021/** Marçal Justen Filho. -1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FLUMIGNAN, Silvano José Gomes. **Regime de prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa.** CONJUR, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-fev-09/koehler-flumignan-regime-prescricao-lei-improbidade>>. Acesso em: 20 de jun. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230/2021, de 25.10.2021 comentado artigo por artigo**/ Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

**PGR pede que Supremo reconheça repercussão geral de matéria sobre nova Lei de Improbidade Administrativa.** Ministério Público Federal, 2022. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-pede-que-supremo-reconheca-repercussao-geral-de-materia-sobre-nova-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 6 de jun. 2022.

SÁ, Acacia Regina Soares. **O princípio da segurança jurídica e a ação civil pública por ato de improbidade administrativa.** Conteúdo Jurídico, 2022. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55082/o-principio-da-segurana-jurdica-e-a-ao-civil-pblica-por-ato-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em 12 de jun. 2022.

\_\_\_\_\_. **A prescrição e as alterações na lei de improbidade administrativa: o risco do crescimento da impunidade na Administração Pública.** MIGALHAS, 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/349884/a-prescricao-e-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em 20 de jun. 2022.

TÁCITO, Caio. **“Moralidade Administrativa”**, in Revista de Direito Administrativo nº. 218/1, 1999.

PAZZAGLINI FIHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada.** Atlas, São Paulo, 2002.

ZANOTTO, Adriano. **Polêmica da legitimidade ativa para ações por ato de improbidade administrativa.** CONJUR, 2022. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-abr-05/adriano-zanotto-legitimidade-ativa-ato-improbidade#:~:text=A%20nova%20reda%C3%A7%C3%A3o%20do%20artigo,a%20a%C3%A7%C3%A3o%20por%20o%20improbidade%20administrativa>>. Acesso em: 6 de jun. 2022.