



**VÍTOR CAZUMBÁ AZEVEDO**

**DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DA  
IMPROBIDADE: A LEI N. 14.230/2021 E A RETROATIVIDADE  
DE SUAS DISPOSIÇÕES NO CONTEXTO DA LEI N. 8.429/1992**

**LAVRAS - MG  
2023**

**VÍTOR CAZUMBÁ AZEVEDO**

**DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DA IMPROBIDADE: A LEI N.  
14.230/2021 E A RETROATIVIDADE DE SUAS DISPOSIÇÕES NO CONTEXTO DA LEI  
N. 8.429/1992**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Luíza Garcia Campos  
Orientadora**

**LAVRAS – MG  
2023**

**VÍTOR CAZUMBÁ AZEVEDO**

**DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DA IMPROBIDADE: A LEI N. 14.230/2021 E A RETROATIVIDADE DE SUAS DISPOSIÇÕES NO CONTEXTO DA LEI N. 8.429/1992**

**ADMINISTRATIVE LAW SANCTIONING IMPROBITY: LAW NO. 14.230/2021 AND THE RETROACTIVITY OF IT'S PROVISIONS IN THE CONTEXT OF LAW NO. 8.429/1992**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA EM \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Profª Drª Ana Luíza Garcia Campos

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Daniel Castelo Branco Ramos

\_\_\_\_\_  
Profª Drª Letícia Garcia Ribeiro Dyniewicz

**Profª. Drª. Ana Luíza Garcia Campos**  
**Orientadora**

**LAVRAS – MG**  
**2023**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, agradeço pelo dom da resiliência.

À minha mãe, Renailda Cazumbá, pelo apoio incondicional.

Aos meus irmãos, Cauã, Vitória e Venícius, pela amizade primeira.

Aos amigos de Lavras e a todos os companheiros espalhados pelo mundo, em especial, aos amigos Selwyn, Victor, Luís, Giuliano, Guilherme e Caio, que comigo dividiram o lar.

À Tainara, Ana e Júlia, pela cumplicidade nas lutas.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Luiza, pela disposição e dedicação.

“O esforço é grande e o homem é pequeno.  
Eu, Diogo Cão, navegador, deixei  
Este padrão ao pé do areal moreno  
E para diante naveguei.

A alma é divina e a obra é imperfeita.  
Este padrão sinala ao vento e aos céus  
Que, da obra ousada, é minha a parte feita:  
O por-fazer é só com Deus  
(...).”

(Fernando Pessoa)

## RESUMO

O presente trabalho visa analisar a (ir)retroatividade das mudanças introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei n. 8.429/1992 (Lei Geral de Improbidade Administrativa), a partir do contexto do Direito Administrativo Sancionador. Nesse contexto, o assunto chegou ao Supremo Tribunal Federal, sendo julgado por meio do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989/PR, que foi afetado como Tema n. 1.199 da Repercussão Geral. Assim, primeiro, traça-se uma abordagem histórica do ordenamento jurídico brasileiro e seu tratamento no campo da improbidade administrativa. Identificando as normas que preconizaram o sistema de proteção da moralidade da Administração, apresenta-se como a Constituição Federal de 1988 representou uma mudança dos paradigmas de defesa da moralidade administrativa na ordem jurídica nacional. Adiante, a Lei n. 8.429/1992 é abordada como centro do sistema de combate à corrupção dos agentes públicos, sendo, inclusive, ressaltadas as críticas ao texto legal, que desaguaram na reforma empreendida pela Lei n. 14.230/2021. Nessa lógica, aborda-se o Direito Administrativo Sancionador como ramo autônomo do direito, com princípios e paradigmas próprios, servindo como ferramenta que tutela o desempenho da Administração Pública, salvaguardando o interesse estatal. Assim, chega-se à análise da (ir)retroatividade das disposições mais benéficas da Lei n. 14.230/2021, a partir do ponto de vista dos votos dos ministros do STF, eis que os votos selecionados para análise exemplificam as tendências do debate sobre o tema. Por fim, conclui-se pela necessidade de aplicar, razoavelmente, as garantias do Direito Penal ao DAS, diante da ampla proteção à pessoa sedimentada no texto da CRFB de 1988, o que possibilitaria a retroatividade das disposições mais benéficas no contexto da Lei Geral de Improbidade Administrativa.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa; Direito Administrativo Sancionador; Princípio da Retroatividade; garantias processuais.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the retroactivity of the changes introduced by Law No. 14.230/2021 in Law No. 8.429/1992 (General Law of Administrative Improbity), from the context of Administrative Sanctioning Law. In this context, the issue reached the Federal Supreme Court, being judged through the Appeal in Extraordinary Appeal No. 843.989/PR, which was affected as Topic No. 1.199 of the General Repercussion. Thus, first, a historical approach to the Brazilian legal system and its treatment in the field of administrative misconduct is outlined. Identifying the rules that established the system of protection of the morality of the Administration, it is presented how the Federal Constitution of 1988 represented a change of paradigms for the defense of administrative morality in the national legal system. Thereafter, Law 8429/1992 is addressed as the centre of the system to combat corruption of public agents, including highlighting the criticisms of the legal text, which resulted in the reform undertaken by Law 1430/2021. In this logic, the Administrative Sanctioning Law is addressed as an autonomous branch of law, with its own principles and paradigms, serving as a tool that protects the actions of the Public Administration, safeguarding the state interest. Thus, we reach the analysis of the (ir)retroactivity of the most beneficial provisions of Law 14.230/2021, from the point of view of the votes of the STF Justices, since the votes selected for analysis exemplify the trends of the debate on the subject. Finally, it is concluded by the need to apply, reasonably, the guarantees of the Criminal Law to DAS, in face of the broad protection to the person sedimented in the text of the CRFB of 1988, which would enable the retroactivity of the most beneficial provisions in the context of the General Law of Administrative Improbity.

**Keywords:** Administrative Improbity; Administrative Sanctioning Law; Retroactivity Principle; procedural guarantees.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. O HISTÓRICO DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO NA REPRESSÃO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.	3
2.1. Primeiros marcos legislativos da proteção à moralidade administrativa.	3
2.2. Reformas legislativas realizadas com o advento da Constituição Federal de 1988.	7
3. O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI N. 14.230/2021: CRÍTICAS, INICIATIVA E TRAMITAÇÃO.	9
3.1. Críticas e limitações do antigo modelo da Lei n. 8.429/1992.	9
3.2. O processo legislativo da Lei n. 14.230/2021.	12
3.3. A desoperacionalização do regime de indisponibilidade de bens no PL n. 10.887/2019.	16
3.4. Novas disposições para o inquérito civil e a violação da independência de instâncias.	16
3.5. O PL n. 2.505/2021 no Senado Federal.	18
3.5.1. As emendas n. 6 e 8 do Senado Federal: a legitimidade ativa para as ações da LGIA e o prazo para conclusão do inquérito civil.	20
3.5.2. As ADI n. 7.042 e 7.043.	20
4. AS ALTERAÇÕES DA LEI N. 14.230/2021 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	25
4.1. Conceito	25
4.2. Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador.	28
4.3. A aplicabilidade das garantias processuais penais em sede de Direito Administrativo Sancionador.	30
5. A RETROATIVIDADE DAS DISPOSIÇÕES DA LEI N. 14.230/2021 NA ABORDAGEM DA REPERCUSSÃO GERAL NO RE 843.989 – PR.	33
5.1. O contexto do <i>leading case</i> RE com agravo 843.989 – PR e o Tema n. 1.199 da Repercussão Geral.	35
5.2. Uma análise sobre o julgamento do Supremo Tribunal Federal do Tema n. 1.199 da Repercussão Geral.	40
5.3. O voto do Min. Alexandre de Moraes – Relator.	44
5.4 O voto-vogal do Min. André Mendonça.	52
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como fito abordar a questão de (ir)retroatividade das disposições da Lei n. 14.230/2021 no contexto da Lei n. 8.429/1992 (Lei Geral de Improbidade Administrativa), a partir do ponto de vista dos princípios gerais do Direito Administrativo Sancionador.

Busca-se, assim, no contexto do Tema n. 1.199 da Repercussão Geral, entender em que medida as disposições mais benéficas aos acusados na Lei n. 14.230/2021 podem ser aplicadas retroativamente. A (ir)retroatividade dessas disposições representa um debate sobre em que medida as garantias constitucionais inerentes ao Direito Penal podem ser adaptadas em matéria das improbidades.

Tal análise, por seu turno, para além de realizar um cotejo entre normas de DAS e de Direito Penal, serve para delimitar as dimensões atuais do Direito Administrativo Sancionador da Improbidade, entendendo seu papel e feições como expressão do aparato punitivo estatal.

Dessa forma, no segundo capítulo, buscar-se-á realizar uma análise histórica do tratamento ofertado pelo ordenamento jurídico brasileiro em matéria de defesa da moralidade administrativa.

Ficará evidente que é a partir da Constituição Federal de 1988 que o ordenamento jurídico brasileiro elege, além da legalidade formal, a necessidade de observância de princípios éticos de lealdade, boa fé e probidade- art. 37, *caput*; 85, V; 15, V, da Constituição da República Federativa do Brasil).

Antes da CRFB de 1988, embora desde a época imperial já existissem normas sancionatórias do administrador estatal que enriquecesse às custas do Erário, foi a Constituição Federal de 1946 que, especificamente, inaugurou uma preocupação institucional com controle da Administração Pública e da probidade.

Dois diplomas, nesse contexto, desempenharam papel fundamental no histórico de proteção da Administração Pública frente ao ato ímprobo.

A Lei n. 3.164/1957, intitulada Lei Pitombo Godói-Ilha, possui como mérito a iniciativa de incrementar a transparência administrativa. Assim, disciplina a perda e o sequestro de bens em favor da Fazenda Pública quando adquiridos pelo agente público por influência ou abuso de cargo, função ou emprego em entidade autárquica, não excluindo, porém, a responsabilidade criminal do infrator.

Já a Lei Bilac Pinto (Lei n. 3.502/58), por seu turno, foi editada com o escopo de disciplinar o sequestro e o perdimento de bens, em caso de enriquecimento ilícito por influência ou abuso do cargo, ou função.

Observa-se que os dois diplomas citados possuíam esferas limitadas de alcance na proteção da moralidade na coisa pública, considerando que não previam hipóteses de sanção em caso de lesão aos princípios gerais administrativos ou de lesão ao Erário.

Em tal lógica, decorrendo dos arts. 14, 15 e 37 da CFRB, inúmeros mecanismos legais, dentre os mais importantes a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), LC n. 64/1990 (Lei das Inelegibilidades) fundamentam o combate à corrupção no Brasil. Constituindo um chamado Sistema Normativo Brasileiro de Combate à Corrupção.

No terceiro capítulo, buscou-se traçar os motivos que levaram à reforma legislativa operada pela Lei n. 14.230/2021. Primeiro, analisou-se a situação doutrinária e jurisprudencial da LGIA antes da reforma, inclusive com comentários acerca de seu papel como “legislação álibi”, fruto de uma “política simbólica”.

No mesmo capítulo, discorreu-se sobre o processo legislativo da Lei n. 14.230/2021 bem como acerca das mais polêmicas alterações normativas, que, em grande medida, podem ter contribuído para um enfraquecimento do sistema que coíbe a improbidade administrativa.

Já no quarto capítulo, discorreu-se sobre os limites do Direito Administrativo Sancionador, buscando localizar o sistema centralizado na LGIA na dinâmica do DAS. Ademais, foi realizado um cotejo entre o DAS e o Direito Penal, com fito de, subsequentemente, abordar em qual medida são autônomos tais ramos do Direito e qual a possibilidade de aplicar ao DAS garantias típicas do Direito Criminal.

Por fim, na altura do quinto e último capítulo, buscou-se abordar a retroatividade das disposições da Lei n. 14.230/2021 no contexto da LGIA, principalmente no que concerne à retroatividade de novos prazos prescricionais e à abolição da modalidade culposa de ato de improbidade.

Na mesma parte, analisou-se como o Supremo Tribunal Federal julgou o Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989/PR, afetado para análise do Tema n. 1.199 da Repercussão Geral.

Para tanto, foram isolados os votos tanto do ministro-relator do caso no STF, o Min. Alexandre de Moraes, quanto do Min. André Mendonça, que, em última instância, representam dois posicionamentos distintos acerca da retroatividade nas normas mais benéficas da Lei n. 14.230/2021.

Com esses esforços, defende-se a retroatividade das normas mais benéficas trazidas pela Lei n. 14.230/2021 na reforma da Lei n. 8.429/1992, representando a garantia da aplicabilidade de normas típicas de Direito Penal em sede de Direito Administrativo Sancionador.

## **2. O HISTÓRICO DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO NA REPRESSÃO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

### **2.1. Primeiros marcos legislativos da proteção à moralidade administrativa.**

É a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que o ordenamento jurídico brasileiro elege, para além da observância da legalidade formal, a necessidade de a atuação na Administração Pública obedecer a princípios éticos de lealdade, boa fé e probidade (DI PIETRO, 2021).

Conforme Maria Sylvia Di Pietro (2021), é de longa data que a improbidade administrativa é tutelada como ilícito pelo ordenamento nacional – principalmente como causa para crime de responsabilidade. Contudo, é a partir do Texto Constitucional de 1988, inaugurador da nova ordem jurídica, que o princípio da moralidade administrativa se ergue à estatura constitucional, ao lado de outros mandamentos insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição.

Na altura do mesmo art. 37 da CRFB, que em seu *caput* refere-se à moralidade como princípio, o § 4º do mesmo dispositivo fará referência à improbidade<sup>1</sup>, como ato que diretamente lesiona a moralidade administrativa. Em outra ocasião, o art. 85, V, da CRFB listará entre os crimes de responsabilidade do Presidente da República a lesão à probidade administrativa bem como o art. 15, V, da CRFB referir-se-á à lesão à probidade na administração como causa de perda ou suspensão de direitos políticos.

---

<sup>1</sup> Di Pietro (2021, p. 1.002) entende que moralidade e probidade, quando entendidos como princípios, referem-se ao mesmo objeto, isto é, a exigência de honestidade, da boa administração, boa fé e lealdade na perseguição do interesse público. Nessa lógica, os dois conceitos podem e são diversas vezes entendidos como aspectos diversos de um mesmo princípio. Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2021) aduzem que “probidade” se relaciona com o vocábulo latino *probitate*, isto é, aquilo que é bom, honrado, íntegro. A improbidade estaria vinculada então ao que é imoral e desonesto. Contudo, no Direito Positivo, a improbidade administrativa não se confunde com imoralidade administrativa. O conceito de improbidade administrativa é maior do que o conceito de imoralidade. A imoralidade é sempre um ato de improbidade, embora nem todo ato de improbidade signifique um ato imoral. Assim, faz-se referência que não apenas a violação do princípio da moralidade acarreta um ato de improbidade, nos termos do art. 11 da Lei Geral de Improbidade Administrativa, mas a violação de qualquer princípio da Administração Pública bem como outras condutas tipificadas.

Nesse contexto, Di Pietro (202) entende que a inserção do princípio da moralidade na Constituição Federal de 1988 fez-se em consonância com alterações similares promovidas em outras legislações constitucionais estrangeiras. Desse modo, Di Pietro refere-se a uma “evolução do princípio da legalidade ocorrida no sistema jurídico de outros países, evolução essa que levou à instituição do Estado Democrático de Direito” (2021, p. 1.002) <sup>2</sup>.

Assim, fala-se em um abandono do positivismo jurídico como teoria paradigmática do Direito, partindo-se a uma ampliação do sentido da legalidade, que passa a abranger outros valores, como a razoabilidade, a boa fé, moralidade e economicidade <sup>3</sup>. O Direito, então, assume um conteúdo axiológico, devendo ser abordada, a partir de então, uma “legalidade em sentido amplo” (DI PIETRO, 2021, p. 1.002).

Conforme Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2019), o Estado não pode ser vislumbrado como uma entidade amoral, não possuindo o governo uma moral distinta dos sujeitos que o compõem.

O princípio da juridicidade, nessa linha, indica a obrigatoriedade de o administrador respeitar não apenas a lei, mas todo o ordenamento jurídico, de forma que a visão do neoconstitucionalismo, erigido após a II Guerra, torna-se a regra interpretativa do sistema legal. Assim, a visão do legalismo positivista é superada para aproximar o direito da moral, sendo a norma revisitada sob a ótica da moralidade (OLIVEIRA e NEVES, 2019).

Nessa linha, a improbidade administrativa, como conceito, está diretamente vinculada ao princípio da juridicidade, na medida em que qualquer violação de um princípio jurídico tem condão de configurar ato de improbidade, bastando que se façam presentes os requisitos inscritos na Lei n. 8.429/92 (OLIVEIRA e NEVES, 2021)<sup>4</sup>.

Esse movimento paradigmático recente pode ser aferido na ordem jurídica brasileira, além das disposições da Constituição da República, com leitura do art. 2º, parágrafo único, I,

---

<sup>2</sup> Tomando como exemplo das novas diretrizes pós-positivistas, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, demonstra o movimento de ampliação do sentido do princípio da legalidade, o que o faz na altura do art. 20, § 3º, quando exige obediência à lei e ao direito.

<sup>3</sup> Daniel Amorim Assumpção Neves (2019) faz referência à Carmén Lúcia Antunes Rocha (2000, p. 920), a qual entende que a probidade administrativa abrange não apenas um fundamento moral e genérico, senão tem relação direta com uma “base moral jurídica”, inserida nos princípios gerais do direito.

<sup>4</sup> A improbidade não seria, contudo, um ato de ilegalidade ou irregularidade qualquer. Para configuração do ato ímprobo, há que se verificar, nos termos da legislação reformadora (Lei n. 10.230/2021), se presente tanto a gravidade do ato ilegal quanto o elemento subjetivo do agente. Assim, a improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolosa) de violar a legislação, de modo que a violação repute-se como de grande violação à ordem jurídica (OLIVEIRA e NEVES, 2021).

da Lei n. 9.784/1999, que determina a observância nos processos administrativos critérios de atuação tanto conforme a lei quanto o Direito.

Não obstante, de acordo com Waldo Fazzio Jr. (2016), mesmo após a proclamação da República, em 1889, apenas em 1946, com a promulgação de uma nova Constituição, o ordenamento jurídico pátrio preocupou-se em positivizar a prevenção e o controle da improbidade administrativa.

Embora ainda na época imperial já existissem normas incipientes de punição ao administrador público que enriquecesse a custa do Erário, a doutrina é majoritária em apontar a Constituição de Federal de 1946 como a pioneira a estruturar, em modo análogo ao hoje observado, um sistema de combate à improbidade administrativa <sup>5</sup>.

Em seu art. 141, § 31, a Constituição Federal de 1946 previa uma lei infraconstitucional que disciplinasse o sequestro e perdimento de bens quando ocorresse enriquecimento ilícito por influência de cargo, função ou emprego em autarquias.

Por seu turno, a Constituição de 1967 – art. 150, § 11 – incorporou às disposições da Constituição de 1946 a hipótese de perda e sequestro de bens em caso de dano causado ao Erário. Após a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, ainda, o âmbito de cobertura da legislação prevista foi expandido, na medida em que passou a aludir tanto à administração pública direta quanto indireta (FAZZIO JR., 2016).

No âmbito dos citados diplomas constitucionais, importa destacar o papel desempenhado pela legislação infraconstitucional, que orchestra os precedentes normativos da contemporânea Lei Geral de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992).

Dessa forma, cabe relatar da chamada Lei Pitombo Godói-Ilha (Lei n. 3.164/1957) e ainda da Lei Bilac Pinto (Lei n. 3.502/58).

A primeira, a Lei n. 3.164/1957, intitulada Lei Pitombo Godói-Ilha, possui como mérito a iniciativa de incrementar a transparência administrativa. Assim, disciplina a perda e o sequestro de bens em favor da Fazenda Pública quando adquiridos pelo agente público por influência ou abuso de cargo, função ou emprego em entidade autárquica, não excluindo, porém, a responsabilidade criminal do infrator.

Interessante notar que as medidas de constrição patrimonial previstas na Lei n. 3.164/1957 estavam na competência de um juízo cível, conforme ação proposta pelo Ministério

---

<sup>5</sup> Importa ressaltar a consagrada análise de Raymundo Faoro, que entende a estrutura administrativa brasileira marcada pela continuidade secular de um trato patrimonialista, sendo que a burocracia instaurada como instituição no Brasil nunca foi capaz de mitigar o patrimonialismo pessoal arraigado. Assim, no Brasil, esse mesmo patrimonialismo pessoal converte-se em patrimonialismo estatal (FAORO, 2001, p. 822).

Público ou de qualquer do povo. Os atos de improbidade, nessa altura, marcam-se por sua natureza não penal (FAZZIO JR., 2016, p. 4), representando um ganho evolutivo da tutela meramente criminal acima exposta nos diplomas anteriores à comentada legislação.

Inovadoramente, a Lei Pitombo Godói-Ilha determinava a obrigatoriedade de registro público do patrimônio de qualquer sujeito que exerça cargos ou funções da Administração Federal, tanto em posições eletivas ou não.

Cabia ao investido na função ou cargo público declarar ao Serviço de Pessoal competente, a cada dois anos, os bens e valores constituintes de seu patrimônio, sob a pena de demissão, em caso de falsa declaração.

Sem o previsto registro, não devia ocorrer a posse do agente público. Nos termos do § 2º, art. 3º da citada lei, a declaração de bens deveria abarcar “móveis, imóveis, semoventes, dinheiro, títulos e ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, excluídos os objetos e utensílios de uso doméstico cuja soma não exceda de Cz\$ 100.000,00 (cem mil cruzeiros)”.

A Lei Bilac Pinto, por seu turno, foi editada com o escopo de disciplinar o sequestro e o perdimento de bens, em caso de enriquecimento ilícito por influência ou abuso do cargo, ou função.

Observa-se que os dois diplomas citados possuíam limitadas esferas de alcance na proteção da moralidade na coisa pública, considerando que não previam hipóteses de sanção em caso de lesão aos princípios gerais administrativos ou de lesão ao erário.

A Lei Bilac-Pinto possui como mérito ter disciplinado o conceito de servidor público. Nas palavras de Fazzio Jr. (2016, p. 5):

Seu conceito de servidor público foi um avanço para a época, envolvendo todas as pessoas que exerciam na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, quer fossem eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. Equiparava os dirigentes e empregados de autarquias, sociedades de economia mista, fundação pública, empresa incorporada e entidade beneficiária de contribuições parafiscais.

O mesmo autor ressalta que a antiga redação da Lei n. 8.429/1992, art. 9º, conservava, com algumas alterações, hipóteses de enriquecimento ilícito. Cita-se a concernente à incorporação ao patrimônio privado de bens ou valores do patrimônio público, sem a observância das formalidades legais, ou a doação de valores ou bens do patrimônio das entidades acima citadas a indivíduos ou instituições privadas, ainda que assistenciais ou educativas, sem a autorização prévia do órgão competente ou sem a devida publicidade.

Em seu art. 4º, a Lei Bilac-Pinto equiparava as figuras de enriquecimento ilícito tipificadas com os crimes cometidos em detrimento da Administração e o patrimônio público (art. 4º).

Permaneceu vigente a Lei Bilac-Pinto até o início da ordem jurídica nova da Constituição de 1988, com vigência meramente retórica, conforme salienta Fazzio Jr. (2016), até o advento da Lei n. 8.429/1992 em sua redação original. O mesmo estudioso relatará que sua aplicação prática foi mínima, dado compreensível se se tem em conta a abrangência limitada da legislação no que concerne à modalidade de atos de improbidade.

De toda forma, deve-se concluir que a partir desses dispositivos inscritos no Texto Magno se estruturou um subsistema no direito positivo brasileiro de proteção à moralidade e à probidade administrativa (SPINARDI E VENTURINI, 2020, p. 52).

Objetivando a proteção dos citados bens jurídicos, o direito positivo brasileiro elaborou-se no sentido de prever uma série de mecanismos que atacam principalmente os direitos políticos dos agentes ímprobos, de modo a impedir-lhes de exercer funções públicas pelas quais causariam danos à moralidade administrativa.

A existência do próprio Estado Democrático pressupõe a criação desses mecanismos normativos repressivos, no entendimento de Thalita Abdala Aris (2012), sem os quais os critérios de escolha e atuação dos agentes públicos careceriam de legitimidade.

Em tal lógica, decorrendo dos arts. 14, 15 e 37 da CFRB, inúmeros mecanismos legais, dentre os mais importantes a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), LC n. 64/1990 (Lei das Inelegibilidades) fundamentam o combate à corrupção no Brasil.

De acordo com Spinardi e Venturini (2020), ocorreu, portanto, uma progressiva estabilização do Sistema Normativo Brasileiro de Combate à Corrupção, o qual foi sendo moldado paulatinamente, embora ainda persistam, naturalmente, controvérsias jurisprudenciais e doutrinárias.

## **2.2. Reformas legislativas realizadas com o advento da Constituição Federal de 1988.**

Com a emergência da Constituição da República Federativa do Brasil, diante da norma inscrita no art. 37, § 4º do Texto Base, iniciou-se o processo legislativo de complementar os mandamentos constitucionais de edição de diplomas demandada pelo legislador constituinte.

Nesse sentido, a efetividade do art. 37, § 4º, da CRFB originou a iniciativa legislativa do Projeto de Lei n. 1.446/1991, por parte do Executivo Federal. O projeto de lei nada mais

fazia que conservar as disposições da Lei Bilac Pinto, restringindo-se aos atos de enriquecimento ilícito. Reunia, ainda, as disposições da Lei Pitombo Godói-Ilha com a mesma Lei Bilac Pinto.

Somente com o substitutivo do Senado Federal ao projeto de iniciativa do Executivo que se observou o mandamento do art. 37, § 4º, da CRFB, com alusão a atos de improbidade administrativa e sua classificação em diversas modalidades (FAZZIO JR. 2016).

No decorrer do processo, a Câmara Federal suprimiu alguns dispositivos do substitutivo do Senado, os quais, segundo Fazzio Jr. (2016) merecem ser revisitados diante de sua importância prática atual. De fato, alguns dos dispositivos suprimidos à época ainda hoje serviriam como balizas relevantes para avaliar a viabilidade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021.

O art. 5º do Substitutivo senatorial, por exemplo, conceituava no que consiste o dever de probidade, o qual redundava em exercer qualquer função ou cargo público com ensejo de realizar o interesse coletivo, preservando a dignidade das instituições e a incolumidade do patrimônio público.

Na altura do art. 11, o Substitutivo senatorial afirmava que os atos de improbidade consistiam crime de responsabilidade, toda vez que a autoridade ímproba estivesse sujeita à legislação especial em decorrência do cargo ou função ocupados.

Entendia o mesmo dispositivo, o que serviria para desconstituir a celeuma instaurada na doutrina acerca da repercussão da Lei n. 8.429/1992 a agentes políticos, que a instauração de procedimento para apurar crime de responsabilidade não impediria ou suspenderia o inquérito ou processo judicial instaurado em decorrência do cometimento de atos de improbidade.

Prevvia, ainda, no art. 15, o abuso de autoridade como ato de improbidade administrativa.

Nesse contexto, importa ressaltar que tanto o art. 25 quanto o art. 26 do Substitutivo foram suprimidos sob argumento de inconstitucionalidade, na medida em que desafiavam as garantias fundamentais de proteção ao sigilo bancário e da presunção de inocência.

As normas então previstas estabeleciam que a garantia constitucional do sigilo bancário, financeiro ou fiscal não poderiam ser invocadas como óbice ao atendimento de requisições investigatórias realizadas (art. 25).

O art. 26, no que lhe concerne, incumbia ao agente público ou suposto beneficiário de ato ímprobo de demonstrar a origem lícita dos recursos financeiros referidos no dispositivo.

As normas indicadas servem para indicar que a proteção à moralidade e aos demais princípios insculpidos no art. 37, § 4º da CRFB não significa permissão para afronta às garantias fundamentais.

Nesse sentido, a análise das normas de combate à improbidade impõe uma abordagem crítica de institutos que, por um lado, não podem representar salvo-conduto ao cometimento de ilícitos bem como não importam em elevar absurdamente os atos persecutórios sob a desculpa de promover o resguardo absoluto do interesse público.

Foram também suprimidos do Substitutivo do Senado os arts. 28 e 32, § 2º, os quais elencavam prazos prescricionais e causas de interrupção dos mesmos, o que redundou na outrora redação do art. 23, I, II e III da Lei n. 8.429/1992, hoje revogado nos termos da Lei n. 14.230/2021.

Após promulgada, sucessivamente se alterou a Lei Geral de Improbidade Administrativa em seus originais oito capítulos e 25 artigos. A Lei n. 11.107/2005 inseriu os incisos XIV, XV aos atos lesivos ao erário. A Lei n. 12.019/2014, por sua vez, fez incluir nos mesmos atos lesivos ao erário os incisos XVI, XVII, XVIII, XIX, XX e XXI.

A Lei n. 12.120/2009 alterou as disposições das sanções do Capítulo III da LGIA, bem como o Capítulo IV foi regulamentado no Decreto n. 5.483/2005, no que toca às declarações de bens do agente público.

Medidas Provisórias diversas também alteraram a LGIA, como as de número 2.180-34/2001 e 22.225-45/2001, relativamente ao procedimento judicial determinado pela Lei. Também influenciou na disposição legal do procedimento de persecução a Lei n. 9.366/1996.

### **3. O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI N. 14.230/2021: CRÍTICAS, INICIATIVA E TRAMITAÇÃO.**

#### **3.1. Críticas e limitações do antigo modelo da Lei n. 8.429/1992.**

Durante a vigência da LGIA até sua reformulação profunda acarretada pela Lei n. 14.230/2021, críticas foram levantadas acerca de sua eficiência legal, isto é, muito se falou sobre a abstração excessiva da redação legal até o advento da reforma de 2021, o que, segundo os críticos, autorizava a prática de perseguições desnecessárias aos agentes públicos.

Em obra datada de 2010, Mauro Roberto Gomes de Mattos já aduzia a falha da Lei n. 8.429/1992 em trazer comandos legislativos abstratos, dando ensejo à propositura indiscriminada de ações de improbidade contra agentes públicos.

Segundo MATTOS (2010, p.28), a LGIA definiu os tipos de improbidade administrativa, conforme os arts. 9º, 10 e 11, contudo, não delineou o conceito de ato ímprobo.

Dessa forma, o autor defende que assim se permitiu uma utilização irrestrita da LGIA, de modo que atos administrativos ilegais, praticados, porém, sem intenção de lesionar a Administração e seus princípios, fossem perseguidos conforme as disposições da lei de improbidade.

Assim, o citado jurista indica que a LGIA era análoga aos chamados tipos penais em branco, já que possuíam conteúdo normativo incompleto, devendo, portanto, o intérprete recorrer a outras fontes em busca do conceito nuclear de improbidade administrativa.

Nessa lógica, embora se permita a existência de normas penais em branco no ordenamento jurídico brasileiro, Mattos (2010, p.29) defende que o princípio da reserva legal, insculpido no art. 5º, II, da CRFB, impede que a Administração Pública lance mão de normas incompletas para punir.

Tratar-se-ia de hipótese de verificar a aplicação plena do princípio da tipicidade em matéria de Direito Administrativo Sancionador.

Mattos atribui à atuação do Ministério Público como representativa principal do uso excessivo da LGIA para perseguição, em verdadeiro abuso de direito, de agentes públicos, ocasionando a desconstrução negativa da reputação dos agentes perante a opinião pública antes mesmo de um julgamento formal.

Na visão de Flávio Campos Pereira Grandi e de Talles Oliveira Dantas Pinto (2015), por sua vez, defendem que a LGIA surge como um pretensu avanço no combate à imoralidade administrativa, significando, quando da propositura do projeto de lei que ensejou sua aprovação, o fruto de uma “política simbólica”.

Nesse sentido, a LGIA partiu da necessidade da administração Collor responder de forma tranquilizadora à opinião pública, diante dos esquemas de corrupção revelados à época.

Assim, na abordagem dos autores, a LGIA foi enviada ao Congresso Nacional desempenhando não a finalidade de gerar verdadeira revolução no ordenamento, senão exercer um papel político, tratar-se-ia, dessa forma, de uma “legislação álibi”.

Nessa senda, embora não representasse nenhuma inovação legislativa no quadro normativo de repressão à imoralidade administrativa, a LGIA assumiu contornos capazes de inovar o combate à ilegalidade na Administração Pública.

Coube, então, ao parlamento adicionar, para além da previsão das causas que causam enriquecimento ilícito, os atos que acarretam lesão ao erário e que contrariam os princípios da administração pública.

Igualmente, Grandi e Pinto (2015) aduzem que a LGIA assumiu, depois de aprovada no Congresso, uma feição mais ampla que a idealizada, o que, conforme indica Marçal Justen Filho

(2014 *Apud* Grandi e Pinto, 2015), foi capaz de transformar qualquer infração do agente público em ato de improbidade administrativa.

Diante disso, embora o legislador tenha objetivado o combate da improbidade no trato da coisa pública, atendendo aos interesses públicos primários, conforme Grandi e Pinto (2015), a LGIA não alcançou os limites da sua potencialidade, posto que não significou um mecanismo capaz de contribuir para a “construção de uma sociedade dialógica como forma de legitimar a ação do Estado”.

Na crítica de Grandi e Pinto (2015), as limitações da LGIA são acarretadas principalmente pela interpretação restritiva da jurisprudência e da doutrina, a qual frustra a possibilidade de a LGIA atuar como uma das ferramentas de interlocução entre Administração Pública e o controle popular.

Assim sendo, os citados autores denunciam a formalização dos mecanismos da LGIA, apontando, como exemplo, a caracterização de atos de improbidade que acarretam lesão aos princípios da Administração apenas quando atrelada a repercussões contábeis.

Por outro lado, Grandi e Pinto (2015) também denunciam o equívoco da doutrina em entender que a má gestão dos ativos públicos não é passível de, isoladamente, configurar ato ímprobo, posto que se entendeu que o administrador inábil não se confunde com o ímprobo.

Tal distinção, nessa lógica, atua de maneira a legitimar atos de gestores que não estão ligados com as finalidades e preceitos da Administração Pública, isto é, o manejo eficiente de políticas públicas para atender às necessidades da população.

Nesse sentido, inclusive, percebe-se que o princípio da eficiência sequer foi tipificado entre os princípios passíveis de violação na LGIA, malgrado o rol inscrito na legislação seja meramente exemplificativo.

Grandi e Pinto (2015), assim, defendem que a LGIA representou uma forma de “encriptação do poder”, isto é, na medida em que a os preceitos da legislação são aplicados ao revés do disciplinado no texto pela doutrina e pelos tribunais, tornando inócua a capacidade da LGIA em atuar como catalizadora do Estado plenamente democrático.

### **3.2. O processo legislativo da Lei n. 14.230/2021.**

Viu-se que o Texto Constitucional de 1988 indicou, buscando atender a um critério amplo de legalidade, isto é, atento tanto os limites da legalidade formal quanto aos princípios e valores da ética e da boa fé no trato da coisa pública, as premissas básicas de proteção desses marcos no conteúdo dos arts. 14 e 15.

Pode-se dizer, então, que a partir desses dispositivos inscritos no Texto Magno que se estrutura um subsistema no direito positivo brasileiro de proteção à moralidade e à probidade administrativa (SPINARDI E VENTURINI, 2020, p. 52).

Objetivando a proteção dos citados bens jurídicos, o direito positivo brasileiro elaborou-se no sentido de prever uma série de mecanismos que atacam principalmente os direitos políticos dos agentes ímprobos, de modo a impedir-lhes de exercer funções públicas pelas quais causariam danos à moralidade administrativa.

A existência do próprio Estado Democrático pressupõe a criação desses mecanismos normativos repressivos, no entendimento de Thalita Abdala Aris (2012), sem os quais os critérios de escolha e atuação dos agentes públicos careceriam de legitimidade.

Em tal lógica, decorrendo dos arts. 14, 15 e 37 da CFRB, inúmeros mecanismos legais, dentre os mais importantes a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), LC n. 64/1990 (Lei das Inelegibilidades) fundamentam o combate à corrupção no Brasil.

De acordo com Spinardi e Venturini (2020), ocorreu, portanto, uma progressiva estabilização do Sistema Normativo Brasileiro de Combate à Corrupção, o qual foi sendo moldado paulatinamente.

Há, portanto, um esforço presente da doutrina e dos tribunais em sistematizar a aplicação dos institutos de proteção da moralidade e da probidade administrativa, em um trabalho que envolve abordagens de diversos ramos do Direito (eleitoral, penal, constitucional, administrativo).

Como evidência da relevante eficácia normativa da LGIA (Lei Geral de Improbidade Administrativa) desde o ano de sua promulgação, buscando avaliar os impactos ocasionados pela vigência da LGIA, após duas décadas de efetiva aplicação, o Conselho Nacional de Justiça realizou um levantamento geral da situação das ações julgadas e pendentes que envolviam a Lei de Improbidade Administrativa, no ano de 2015.

Nesse sentido, servindo-se dos dados coletados com tal levantamento, observam-se as decorrências significativas perpetradas pela vigência da LGIA quanto à persecução e repressão da improbidade em funções públicas e contra o patrimônio público, possibilitando demonstrar o papel paradigmático da referida legislação na proteção do interesse e do Erário.

Conforme os dados coletados, a partir da base de informações do Cadastro Nacional de Improbidade Administrativa do CNJ, base de dados posteriormente intitulado como Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique em Inelegibilidade (CNCIAI), em dezembro de 2013, 8.183 ações envolvendo atos de improbidade

encontravam-se julgadas, pendentes e em distribuição no país (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

Destas, 33% das ações tinham como demandados prefeitos e ex-prefeitos, bem como, no mesmo percentual, servidores em geral. Com a maioria dos casos sendo julgados por Varas Estaduais (83,38% do total das ações), envolvendo pessoas físicas (93,35%).

Ressalta-se, ainda, que a partir de 1992, ano de início de vigência da LGIA, o número de ações cresceu de forma perene em todos os anos, alcançando uma pequena diminuição entre 2004 e 2005, mas voltando à tendência de crescimento após tal período, entrando em decréscimo até o momento de realização da pesquisa (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

Conforme a mesma amostragem, em 25% dos casos com condenação ocorreu a aplicação da pena de perda de função pública, em 60% medidas tutelares de suspensão de atividades e em 64% a proibição de exercer as mesmas. O levantamento do CNJ, ademais, verificou que em 74,02% dos processos foram iniciados pelo Ministério Público, sendo 70% das ações envolvendo agentes da administração direta.

Como resultado da pesquisa, o relatório incluiu constatações acerca da falsidade das alegações sobre concessão de liminares em demasido nessas ações, com rápida e regular tramitação do feito bem como a interposição mínima de recursos a Tribunais Superiores (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

Nesse contexto, percebe-se uma evolução considerável no tratamento e repressão de atos de improbidade, verificando-se um autêntico “sistema constitucional geral, autônomo, e com feição primariamente preventiva/punitiva (secundariamente reparatória), de responsabilidade de agentes públicos e terceiros”, nas palavras de Dinorá Adelaide Musetti Grotti e José Roberto Pimenta Oliveira (2021, p. 8).

Entretanto, em que pese inovações legislativas que complementaram e serviram para a solidificação do de proteção à moralidade e à probidade administrativa, tal como aduzem Grotti e Oliveira (2021, p. 14), as alterações ocasionadas na LGIA pela Lei n. 14.230 de 2021 atuaram para o regresso em termos de Direito Administrativo Sancionador no contexto do ordenamento jurídico brasileiro.

Tanto pode ser observado devido a modificações significativas na LGIA que descaracterizam de forma profunda a dinâmica de aplicação deste diploma, o que, por consequência, origina reveses em uma consolidada abordagem jurisdicional acerca do tema.

Em tal sentido, observando-se a produção legislativa até o ano 2018, identificam-se alterações tímidas no sistema introduzido pela LGIA, como a promulgação da Lei n.

12.846/2013, que buscou expressamente, nos termos do art. 30, não alterar as disposições referentes às pessoas jurídicas na Lei n. 8.429/1992.

No ano de 2018, porém, iniciou-se a tramitação da Proposta Legislativa n. 10.887/2018 na Câmara de Deputados, como resultado de uma Comissão especial criada pelo Presidente da Câmara dos Deputados e presidida pelo Ministro Mauro Campbell Marques.

Na análise de Grotti e Oliveira (2021), tratava-se, de princípio, de alterações a serem efetivadas de modo a adequar o texto da LGIA às disposições jurisprudenciais decorrentes de décadas de aplicação da norma, bem como às produções legislativas outras que compõem o já citado Sistema Normativo Brasileiro de Combate à Corrupção.

Todavia, o texto aprovado ao final pela Casa Baixa do Congresso Nacional e, posteriormente, encaminhado ao Senado da República, indicava substancial alteração de elementos fundamentais do já consolidado Sistema.

Recebida no Senado em 21/07/2021, isto é, debatida e aprovada em um contexto de dispersão e fragilização da opinião pública devido à Catástrofe do Covid-19, a PL n. 2.005/2021, número de ordem atribuído no Senado, foi reenviada à Câmara para análise das emendas do Senado em 05/10/2021, sendo integralmente sancionada pelo Presidente da República em 25/10/2021, entrando em vigor na data de sua publicação, 26/10/2021.

Na esteira do defendido por Grotti e Oliveira (2021), a subprocuradora-geral da República Denise Vinci Tulio (2021) defendeu, na época da aprovação do PL n. 10.887/18, que a reforma perpetrada na redação da LGIA implicaria no efeito oposto do das críticas perpetradas à legislação de combate à improbidade no momento.

Para ela, a reforma ambicionada acarretaria descaracterização do sistema de combate à improbidade já solidificado pela atuação da jurisprudência, desprotegendo o Erário e dificultando o ressarcimento dos numerários desviados.

Tulio (2021) argumenta principalmente contra a nova feição dada ao elemento subjetivo das condutas pelo PL 10.887/18, sendo que a exigência de dolo específico e a abolição da configuração de atos de improbidade praticados sob culpa do agente tornaria dificultosa a apuração dos fatos ilícitos e sua punição, considerando a dificuldade de obtenção de prova para comprovação do dolo específico (art. 11, §2º do PL 10.887/18).

Para a subprocuradora, a exigência de dolo específico, em matéria de improbidade, com patente caráter civil de suas sanções, confrontaria a própria sistematização do direito penal brasileiro, pelo qual se exige apenas o dolo genérico:

Veja-se que é assim no Código Penal Brasileiro, cujo objetivo é punir as condutas contrárias à lei que se revestem de maior gravidade dentro do quadro

normativo do País. Nosso Código Penal, ao fixar os tipos penais, apenas exige, para sua configuração, o dolo genérico, sendo absolutamente desnecessário perquirir as íntimas intenções do criminoso para configurar-se o crime. E ninguém nega que crime é conduta mais grave do que improbidade (muito embora às vezes uma única conduta possa configurar ambos os ilícitos). Percebe-se, assim, que não há lógica na exigência do dolo específico para a caracterização do ato de improbidade administrativa (TULIO, 2021, p. 3).

Há que se dizer, conforme depreende-se da análise feita no último capítulo, quando realizada a leitura dos votos dos ministros do STF em sede do julgamento do Tema n. 1.199 da Repercussão Geral, que as alterações acerca da exigência de dolo na Lei n. 14.230/2021 relacionam-se com a própria natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa.

De fato, não parece ser razoável que, em matéria penal, reconheça-se a possibilidade de configuração de um tipo criminoso tanto na modalidade culposa quanto dolosa, embora, em seara de incidência da Lei n. 8.429/1992, extirpe-se qualquer conduta culposa outrora tipificada.

Uma vez que o Direito Penal, na leitura do princípio da *ultima ratio*, reserva-se para as condutas que merecem maior reprimenda, os atos de improbidade, dotados de teor menos antijurídico, deveriam reconhecer o ânimo culposo como possibilidade de conduta ilícita.

Nessa senda, há sinais de que a leitura realizada pelo legislador da Lei n. 14.230/2021 incorreu em equívocos teóricos – talvez deliberadamente, com motivações de política e interesse pessoal – ocasionando debates evitáveis, como a discussão da retroatividade das disposições acerca das modalidades culposas abolidas.

### **3.3. A desoperacionalização do regime de indisponibilidade de bens no PL n. 10.887/2019.**

Adentrando nas críticas feitas ao PL 10.887/18, ressalta-se a desoperacionalização do regime de indisponibilidade de bens conforme a antiga disposição da Lei n. 8.429/18, se considerado o já assentado pela jurisprudência.

Ocorre que a jurisprudência pátria entendia há tempos que a determinação de indisponibilidade de bens do agente investigado necessitava apenas de fundamentos e indícios suficientes do ato ímprobo por parte do investigado, conforme a disposição de tutela provisória inscrita na legislação processual civil. Tratar-se-ia, assim, de cuidar de que o agente investigado não ocultasse as somas desviadas do Erário no início da investigação, assegurando, pois, o ressarcimento ao patrimônio público (TULIO, 2021).

Na dicção do PL n. 10.887/18, dificultando o decreto de indisponibilidade de patrimônio, exigia-se a oitiva prévia do perseguido, como regra geral, dando oportunidade ao investigado de desfazer-se de provas do desvio do bem público - art. 16, § 3º, do PL n. 10.887/18.

Igualmente, no § 11 do art. 16 do PL n. 10.887/18, ao inverso do preconizado no CPC, somente a inexistência de bens móveis e imóveis ocasionaria a indisponibilidade de numerários aplicados em contas bancárias.

No mesmo sentido, o art. 16, § 10, do PL n. 10.887/18 buscou desconstruir o entendimento jurisprudencial de que mesmo os bens obtidos de maneira lícita por parte do réu ou investigado podem ser constrictos para fins de ressarcimento do Erário.

A disposição do art. 16, § 10, do PL n. 10.887/19 foi adicionada, mesmo quando os precedentes judiciais de decreto de indisponibilidade de bens de origem lícita já contemplavam a necessidade de garantir-se, mesmo com a indisponibilidade, a subsistência do agente acusado e de sua família, na forma do regime das impenhorabilidades e do mínimo existencial.

### **3.4. Novas disposições para o inquérito civil e a violação da independência de instâncias.**

O PL n. 10.887/18, nas palavras de Tulio (2021), enfraquece a atuação do MPF em resguardar a Fazenda, restringindo os limites de investigação do inquérito civil público, instaurado antes da propositura da ação.

O projeto de lei aprovado na Câmara Baixa, reformando o art. 23, §2º, da LGIA, vincula a propositura de ação por ato de improbidade apenas se satisfeitas duas manobras iniciais, ou seja, a individualização da conduta imputada e a comprovação do ilícito e do dolo específico de cada agente.

Contudo, ao lado de tais requisitos, impôs-se, na legislação aprovada na Câmara de Deputados, prazo para finalização de inquérito civil prévio. O inquérito, assim, haveria de ser finalizado no prazo de 180 dias corridos, prorrogável por igual período uma única vez.

Nessa senda, Tulio (2021, p. 8) advoga no sentido de que se operou, na redação aprovada na Casa Inicial, mais um entrave na apuração dos atos ilícitos, considerando que o MPF não possuiria capacidade institucional para concluir a investigação de casos complexos em tal lapso temporal. Principalmente nos casos em que figuram vários agentes investigados, públicos e privados, espalhados territorialmente pelo país, envolvendo instituições bancárias nacionais e estrangeiras.

Decotar a conduta individual e o dolo específico de todos os agentes, bem como desvendar as teias de movimentações bancárias, com a necessidade de cooperação internacional demandaria procedimentos burocráticos que não são passíveis de serem realizados no prazo proposto pela reforma, considerando a necessidade de celebração de acordos internacionais e acesso a dados sigilosos (TULIO, 2021).

Tulio (2021) também salienta a irresponsabilidade do legislador ao dispor inversamente ao estabelecido na legislação processual e material nacional.

Nos termos da redação novel do art. 21, § 4º, da Lei n. 8.429/92, a absolvição do agente na esfera penal livraria o agente de ser investigado e requerido pelos mesmos fatos em sede de improbidade administrativa. Ora, sabe-se que a independência de instâncias é a regra processual aceita pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo que os resultados processuais da esfera penal repercutem em matéria cível e administrativa apenas quando se resulta na inexistência de autoria ou de materialidade.

Mais uma vez, evidencia-se que o PL n. 10.887/18 ia de encontro a legislação assentada e a interpretação jurisprudencial em voga, característica que se manteve durante toda a tramitação das alterações da LGIA. Muitas dessas alterações incompatíveis com a sistemática geral do ordenamento jurídico brasileiro só foram corrigidas com o controle constitucional do STF, inclusive.

### **3.5. O PL n. 2.505/2021 no Senado Federal.**

Nesse contexto de profundas alterações pretendidas, o PL n. 10.887/18 chegou ao Senado da República com a numeração 2.505/2021. Com igual preocupação, o Procurador Regional da República Walter Claudius Rothenburg (2021) analisou a tramitação do PL n. 2.505/2021 no Senado.

Para Rothenburg (2021), as alterações promovidas na Câmara e repercutidas no Senado Federal são uma “reação desmedida” a suposta intimidação do Ministério Público a agentes públicos. O Procurador citado aponta, mormente, a redação tautológica da redação do projeto no Senado, considerando a positivação desnecessária de conceitos jurídicos já bem delimitados pela doutrina e pela jurisprudência.

Reiterando o já apontado por Tulio (2021), conforme acima exposto, Rothenburg (2021) aponta para abstração deletéria de hipóteses expressas de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública realizada pelo projeto do Senado.

Nesse contexto, parece estranho a atitude do legislador que pretendia operacionalizar, com precisão, a Lei n. 8.429/92, embora tenha atuado para diminuir a precisão de atos ímprobos que atentem contra os princípios da administração. Tem-se que a precisão dos “tipos” de conduta tidos como ilícitos pela legislação favorece, justamente, o investigado.

A manobra de extinção de hipóteses de improbidade contra os princípios da administração, assim, indica que o legislador operacionalizou a reforma na LGIA com intuito de diminuir os mecanismos de proteção do interesse público, valendo-se, porém, de técnicas de perícia jurídica duvidosa para disfarçar o real intento.

Semelhante intento oculto do legislador é confirmado pela estranha retirada dos incisos do art. 11 da Lei n. 8.429/92 introduzidos há pouco, de 2015 a 2018, que salvaguardam direitos fundamentais da população.

Nessa lógica, o PL n. 2.505/2021 extirpou do art. 11 da LGIA a hipótese de configuração de ato ímprobo pelo descumprimento às exigências de acessibilidade e pela transferência irregular de recursos da prestação de serviços da área de saúde às entidades privadas (respectivamente, art.11, incisos IX e X) (ROTHENBURG, 2021).

Com análise mais desconfiada, vê-se que a manobra do legislador federal, ao retirar as hipóteses supracitadas do art. 11, buscou livrar, justamente, os agentes políticos que são um dos alvos principais da LGIA, os prefeitos, os quais, na imensidão territorial brasileira, se furtam em aplicar a legislação protetiva a minorias e desviam, de modo escuso e em proveito próprio, recursos transferidos pela União e pelos Estados.

Inexplicavelmente, o PL n. 2.505/2021 retirou a legitimidade ativa da pessoa jurídica integrante da administração pública para promover ações de improbidade, mantendo a legitimidade ativa do Ministério Público, conforme redação dada ao art. 17.

Daí, retira-se outra alteração inexplicável, tendo em vista a análise acurada de Rothenburg (2021), considerando que não parece coadunar com o ordenamento jurídico a impossibilidade de pessoas de direito público e privado também defenderem o interesse público justamente com base no controle interno, na forma do art. 70 da CRFB.

Por fim, há que se relatar da tentativa de não submeter as sentenças contrárias ao interesse público ao reexame necessário, o que, inclusive, é objeto de Tema n. 1.042 do STJ, conforme a redação pretendida no PL do Senado, pelo qual a sentença de improcedência ou de extinção sem conhecimento do mérito não será objeto de remessa necessária - art. 17, § 19, IV.

Nesse contexto, em 29/09/2021, a Comissão Diretora no Senado Federal apresentou a redação final das Emendas do Senado ao PL n. 2.505/2021, por meio do parecer n. 214/2021 - PLEN/SF.

Após a tramitação na Casa Alta, o Senado Federal resolveu alterar a redação da Câmara Federal do art. 1º, § 5º, que seria acrescido à Lei n. 8.429/1992, na forma do art. 2º do PL aprovado finalmente na Câmara. Há que se dizer que a alteração do Senado nesse dispositivo ocasional mera mudança redacional.

Por sua vez, a Emenda n. 2 aprovada no Senado Federal, correspondente à Emenda n. 47 da Comissão de Constituição e Justiça suprimiu o § 4º do art. 11 que seria acrescido pelo projeto da Câmara.

O texto da Câmara dos Deputados enviado ao Senado Federal previa o art. 11, § 4º, da Lei n. 8.429/92 indicando que a ação de improbidade administrativa não é via própria de controle de legalidade de políticas públicas, remetendo às disposições da Lei n. 7.347/1985 - Lei da Ação Civil Pública - como mecanismo legal adequado à apuração da responsabilidade de violações a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Contudo, a norma suprimida conforme a Emenda n. 2 do Senado Federal é complementada pela Emenda n. 5 da Câmara Alta, de modo que se adicionou ao texto da Câmara dos Deputados o art. 17-D e um parágrafo único ao mesmo, dispositivos que foram integralmente conservados na redação sancionada pelo Presidente da República.

Conforme o art. 17-D, *caput* e parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992, o legislador do Senado buscou dar termo à discussão acerca da natureza jurídica das sanções previstas na LGIA. Conforme o citado dispositivo, a ação por improbidade administrativa é repressiva, com caráter sancionatório, a fim de aplicação de sanções de caráter pessoal, não constituindo ação civil.

Ademais, conforme o mesmo art. 17-D, *caput* e p.u., é vedado o controle de legalidade de políticas públicas por meio da ação por improbidade, de modo que, da mesma maneira das disposições do art. 11, § 4º, do projeto aprovado na Câmara e enviado ao Senado Federal.

A Emenda de n. 3 do Senado Federal tratou apenas de organização do texto legal, por sua vez.

Já a Emenda n. 4 do texto aprovado ao final pelo Senado, de numeração 50 na CCJ da Casa Alta, alterou o art. 11, § 6º, do PL n. 10.887/18. A redação do dispositivo por parte da Casa Iniciadora apontava que não se configura ato de improbidade administrativa a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária para a configuração do ilícito administrativo a aferição de dolo específico por parte do agente político.

A dicção senatorial do mesmo dispositivo buscou apenas deixar expressa a disposição do inciso XI do art. 11, *caput*, do PL n. 10.887/18, sendo que finalidade do mesmo art. 11, XI,

fora, apenas, positivar expressamente o conteúdo da Súmula Vinculante n. 13 do Supremo Tribunal Federal, como ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública.

Cuida ressaltar que a Casa Iniciadora, após receber as alterações do Senado Federal e analisá-las aprovou todas as emendas realizadas na Casa Superior, tendo rejeitado apenas a Emenda n. 4, restaurando a fórmula aprovada na Câmara antes do envio ao Senado do PL n. 10.887/18.

### **3.5.1. As emendas n. 6 e 8 do Senado Federal: a legitimidade ativa para as ações da LGIA e o prazo para conclusão do inquérito civil.**

Arrisca-se relatar que as alterações mais significativas promovidas pela Casa Revisora ao PL n. 10.887/18 da Câmara dos Deputados foram perpetradas pelas Emendas de n. 6 e 8.

Pela primeira, a conclusão do inquérito civil para apuração do ato de improbidade deverá ocorrer no prazo de 365 dias corridas, o qual é passível de ser prorrogado uma única vez, por igual período, mediante ato fundamentado submetido à apreciação do órgão superior do Ministério Público, conforme disposição da lei orgânica do órgão.

Dessa forma, a Emenda n. 6 aprovada pelo Senado Federal alterou a redação do art. 23, § 2º, do PL n. 10.887/18, pelo qual o inquérito para apuração de improbidade deveria ser concluído em 180 dias, prorrogáveis uma única vez, por igual período, desde que o ato de prorrogação estivesse justificadamente fundamentado.

Ora, embora o prazo previsto no texto aprovado na Câmara Federal tenha sido duplicado, a necessidade de apreciação do fundamento da prorrogação por órgão competente igualmente adicionou entrave ao andamento do inquérito civil instalado.

Ressalta-se que as queixas contra a alteração de limitação temporal do inquérito civil instaurado foram uma das principais críticas apresentadas no ligeiro – estranhamente – processo legislativo do qual decorreu a promulgação da Lei n. 14.230/2021.

Conforme Marcelo Malheiros Cerqueira e Lucas de Moraes Gualtieri (2021), ambos procuradores da República, com a alteração de limitação imposta ainda no projeto em tramitação da Câmara, isto é, com a previsão do prazo prorrogável de 180 dias, gerar-se-ia um “contexto de proteção deficiente da probidade administrativa e de violação do princípio republicano, não se mostrando adequada à concretização da garantia da razoável duração do processo” (p. 14).

Na visão de Cerqueira e Gualtieri (2021), a imposição do prazo previsto no PL n. 10.887/2018 desconsidera o tempo em que os inquéritos cíveis são concluídos na instância ministerial, sendo pequeno.

Citando levantamento realizado em 2021 do “Relatório *Extractus* do Sistema Único”<sup>6</sup>, os autores acima citados indicam que há uma média geral de 621,36 dias necessários para conclusão de inquéritos cíveis anteriores à propositura da ação por improbidade administrativa.

Da totalidade das Unidades da Federação com dados reunidos, o Maranhão apresenta a menor quantidade média de dias para conclusão do dito inquérito (265,80), o que é sensivelmente alterado para mais se consideradas algumas distorções indicadas na bibliografia.

Já o Rio de Janeiro, por seu turno, apresenta média de dias de 802,1!

Argumenta-se, assim, que não costuma ocorrer no decurso do inquérito restrição cautelar de direitos dos investigados (CERQUEIRA & GUALTIERI, 2021). Ademais, o prazo exíguo proposto e, por fim, alterado na redação que seguiu à sanção, ignora que as únicas situações em que o inquérito civil para apuração de atos de improbidade administrativa são aquelas em que se aproveita a prova já colhida no âmbito criminal, o que, inclusive, distorce os números acima indicados.

Há, ainda, a ignorância de que as investigações dos atos de improbidade, conforme já salientado acima, não raras vezes envolvem atos complexos a serem realizados, como a oitiva de testemunhas, levantamento de documentos, autorização judicial para quebra de sigilo e produção de prova pericial.

A seu turno, a Emenda n. 8, com numeração 53 da CCJ do Senado Federal, atribuiu ao art. 3º do PL n. 10.887/2018 outra redação. Pela dicção do art. 3º aprovado na Câmara dos Deputados, seria autorizado às Fazendas Públicas manterem a titularidade ativa, nas ações propostas até o início da vigência da lei que procedera a reforma estudada, até o final dos respectivos processos.

Todavia, a Emenda n. 8 do Senado Federal radicalizou o idealizado pelo legislador da Câmara Federal, de modo que ficou previsto o prazo de 1 ano, a partir da data de publicação da lei reformadora da LGIA, para que o Ministério Público manifestasse, no âmbito de sua competência, o interesse no prosseguimento das ações de improbidade administrativa em curso, incluindo aquelas já em instância recursal.

---

<sup>6</sup>Relatório *Extractus* do Sistema Único. Filtros utilizados: assuntos CNMP códigos 10011 (improbidade administrativa), 10012 (improbidade administrativa por dano ao erário), 10013 (improbidade administrativa por enriquecimento ilícito) e 10014 (improbidade administrativa por violação aos princípios administrativos). Dados atualizados até 25/06/2021.

Durante o mesmo prazo de 1 ano, cuidou-se de suspender o curso do processo já em tramitação, nos termos do art. 314 da Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

Uma vez não expressa a vontade ministerial em prosseguir com o andamento do feito, haveria extinção sem resolução do mérito dos processos.

Nos termos do art. 3º, *caput*, da Lei n. 14.230/2021, o Ministério Público deslocaria sua atuação no feito das ações já ajuizadas por improbidade administrativa, passando de fiscal da ordem jurídica para autor da demanda (OLIVEIRA & NEVES, 2022).

Dessa forma, a legitimidade ativa das pessoas jurídicas autoras iniciais das ações é suspensa durante o 1 ano previsto no dispositivo, enquanto não se opera a manifestação ministerial. Não há espaço, portanto, para prática de atos processuais por parte das entidades que propuseram as ações, apenas no caso em que se necessita da prática de providências urgentes.

Todavia, a doutrina tem discutido se o Ministério Público, conforme os limites de sua competência, substituiria a pessoa jurídica interessada como legitimada ativa, isto é, se, ao figurar como legitimado ativo, o *parquet* atuaria em hipótese de sucessão processual. A solução mais defendida é no sentido de que o órgão ministerial atua, agora, como coautor, de modo que não há razão para excluir a entidade outrora principal interessada (OLIVEIRA & NEVES, 2022).

### **3.5.2. As ADI n. 7.042 e 7.043.**

Nesse contexto, contudo, em 06/12/2021, foram ajuizadas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ambas com pedido de medida cautelar, pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) - ADI 7.042 - e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE) - ADI 7.043 - em face dos arts. 17, *caput*, e §§ 14 e 20; 17-B, da Lei n. 8.429, conforme redação do art. 2º da Lei n. 14.230/2021, bem como em face dos arts. 3º e 4º, X, da Lei n. 14.230/2021.

A ADI 7.042 -DF tinha como escopo o argumento de que os citados dispositivos esvaziam a legitimidade dos entes públicos lesados por atos ímprobos para fins de ajuizar ações por improbidade administrativa, redundando na criação de obstáculos ao combate à corrupção, impondo, ademais, obrigações aos órgãos da advocacia pública estaduais, ofendendo os princípios da vedação ao retrocesso social, do direito fundamental à probidade dentre outros.

Além disso, a ação de controle concentrado de constitucionalidade citada indicava que os dispositivos legais impugnados retiravam das entidades públicas a legitimidade para ajuizar ações de improbidade administrativa, o que acarreta um tolhimento à autonomia dos entes públicos lesados que passam a depender da atuação do Ministério Público para buscar a reparação dos danos sofridos.

Igualmente, retirar dos entes lesados a legitimidade para oferecimento de acordos de não persecução civil alija o ente público do combate à corrupção, principalmente se se tem em conta que é, obviamente, o ente público, o principal interessado visto que sofreu o dano patrimonial e jurídico, que melhor possui mecanismos para dimensionar a extensão da lesão sofrida.

Dessa forma, a declaração de inconstitucionalidade do art. 17, *caput* e § 20, e do art. 17-B, da LGIA acarretaria a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 14 do art. 17 e do art. 3º e 4º, X, da Lei n. 14.230/2021, tendo em conta que estes últimos decorrem da competência exclusiva do Ministério Público para propositura das ações por improbidade.

Nesses termos, os pedidos nas ADI referidas:

102.1. A concessão da tutela de urgência de caráter liminar, ad referendum, a fim de suspender os efeitos do art. 2º – nos pontos em que altera/insere o art. 17, *caput* e § 14 e art. 17-B na Lei 8.426/92 – e do art. 3º e do art. 4º, inciso X, todos da Lei n. 14.230/21, fazendo retornar a norma autorizadora de os entes públicos para ajuizar ações de improbidade administrativa e para firmar acordos de não persecução civil, ante sua inconstitucionalidade material, até o julgamento definitivo desta Ação Direta de Inconstitucionalidade [...];

6.1.1. A concessão da medida cautelar postulada para que sejam suspensos, liminarmente, até o julgamento final desta ADI, conforme asseguram a alínea “p” do inciso I do art. 102 da Constituição Federal e o § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.686/1999, todos os efeitos dos artigos 17, *caput* e § 14, e 17-B, *caput* e §§ 5º e 7º, da Lei federal nº 8.429/1992, alterados e acrescentados pelo artigo 2º da Lei federal nº 14.230/2021, e dos artigos 3º, §§ 1º e 2º, e 4º, X, da mesma Lei federal nº 14.230/2021;

Nos limites da fundamentação da ADI 7.043, de fato, há que se constatar que as alterações levadas a termo pela Lei n. 14.230/2021 na LGIA transformam as entidades de direito público lesadas por atos de improbidade administrativa em meros coadjuvantes da repressão dos atos ilícitos, inclusive, se considerado que os próprios lesados são excluídos das negociações dos ANPC.

Haveria, então, uma restrição, por parte do legislador infraconstitucional no exercício do poder-dever, de estatura constitucional, das Fazendas Públicas em zelar pela guarda da Constituição e das leis, bem como pelo patrimônio público e pela moralidade administrativa –

em completa anulação da normatividade dos arts. 23, I; 37, caput e § 4º; 129, I, III, IX e § 1º; 131 e 132 do Texto Constitucional.

Em consequência, houve o deferimento parcial da medida cautelar arguida em sede das ADIs por parte do relator, o Min. Alexandre de Moraes:

(A) CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL ao caput e §§ 6º-A, 10-C e 14, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, no sentido da EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA;

(B) SUSPENDER OS EFEITOS do § 20, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, em relação a ambas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (7042 e 7043);

(C) SUSPENDER OS EFEITOS do artigo 3º da Lei nº 14.230/2021.

Advoga-se o acerto do ministro-relator na decisão cautelar, inclusive, reiterando os fundamentos das decisões proferidas.

De acordo com o raciocínio do Min. Alexandre de Moraes, o art. 129, § 1º, da CRFB prevê que, embora seja legitimado privativo da ação penal pública, o Ministério Público não detém monopólio para ajuizar ações civis, o que não impede que terceiros ajuízem medidas judiciais com fito de salvaguarda dos valores trazidos pelos incisos do art. 129 da CRFB.

De fato, conforme o ministro da Suprema Corte, a norma do art. 129, § 1º, da CRFB possibilita que o legislador atribua disciplina específica à legitimidade ativa dos terceiros citados no dispositivo, *in finis*.

Contudo, a abertura do legislador constitucional à atuação legiferante do legislador ordinário não significa carta branca para desvirtuação do sentido sistemático do Texto Magno. Nesse contexto, o combate à imoralidade administrativa possui prioridade máxima no âmbito de todas as instituições desenhadas pela CRFB, de modo que há que se operacionalizar uma cadeia de órgãos de controle e entes que atuem para conservação do “padrão constitucional de moralidade” (RE 976.566, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 26/09/2019).

Assim, há que se pensar a função da Advocacia Pública, que não deve, no âmbito do Estado Constitucional, ser vista como um órgão de assessoramento dos interesses da Fazenda tão somente.

A Advocacia Pública, dessa forma, é uma instituição, em todos os níveis da Federação, de defesa da legalidade, inclusa, pois, a moralidade pública - valor de estatura constitucional e autônomo.

Desvestir a Advocacia dos entes federados da legitimação para a propositura da ação de improbidade significa, assim, arrepio aos arts. 5º, XXXV, 37, *caput* e 23, I da CRFB, posto que limita injustificadamente o acesso irrestrito à jurisdição, agravando o princípio da eficiência, e, por fim, ignorando que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios zelar pela guarda da Constituição e conservar o patrimônio público.

O fundamento exposto pelo relator na decisão que deferiu parcialmente a medida cautelar no bojo das ADIs 7.042 e 7.043, indica a necessidade de uma interpretação teleológica do texto constitucional – de modo a se entender a completude da norma do art. 129, I, III e § 1º, da CRFB.

Destarte, entende-se que, quando na função de *custus legis* e de legitimado para propositura de ação civil pública, o Ministério Público comporta-se como substituto processual de toda a coletividade, de modo extraordinário, o que não possibilita renegar a atuação própria da advocacia pública no assessoramento dos interesses da Fazenda Pública<sup>7</sup>.

É caso de entender que concorrem duas legitimidades independentes e não excludentes de acordo com a disposição constitucional insculpida no art. 129, III, e 1º, da CRFB.

Há a legitimidade do Ministério Público, como responsável por operar a substituição processual da coletividade em defesa do patrimônio público e dos valores da boa administração.

Além dessa, há a legitimidade do próprio ente lesado pelos atos ilegais tipificados na LGIA, cujo interesse de agir nas ações de improbidade se manifesta por meio da atuação da advocacia pública.

Nessa lógica, conhecendo de pedido de medida cautelar em sede da ADI, o relator da ADI n. 7.042 concedeu medida requerida para se operar a interpretação conforme a Constituição Federal do *caput* e dos parágrafos do art. 6º-A, 10-C e 14 e do art. 17 da LGIA, de acordo com a redação atribuída pela Lei n. 14.230/2021. Assim, mesmo que de modo precário, confirmou-se a legitimidade ativa concorrente entre o MP e as pessoas jurídicas interessadas para propositura de ação por improbidade administrativa.

Também se suspendeu os efeitos do §20, do art. 17 da LGIA, conforme redação dada pela Lei n. 14.230/2021, tal como arguido nas ADIs 7.042 e 7.043.

Por fim, suspendeu-se, cautelarmente, os efeitos do já comentado art. 3º, da Lei n. 14.230/2021.

---

<sup>7</sup> “Como defensor da ordem jurídica, interessa ao Ministério Público a regular formulação, interpretação e aplicação do Direito Administrativo Sancionador, em quaisquer de suas vertentes, pelos demais órgãos e entidades do Estado. Invariavelmente, o exercício de potestades sancionadoras pode envolver fatos com repercussões em direitos individuais indisponíveis, difusos e coletivos, o que igualmente justifica a atenção permanente do Parquet pelo DAS” (OLIVEIRA & GROTTI, 2020, p. 102).

O Tribunal Pleno do STF, posteriormente, confirmou a medida cautelar proferida *ad referendum* do Plenário, de modo que a ADI 7042-DF foi julgada parcialmente procedente, nesses termos:

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021; e, em consequência, declarou a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021. Tudo nos termos do voto ora reajustado do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, nos termos de seus votos. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.8.2022.

De fato, conclui-se que atuação do STF no bojo das ADI n. 7.042 e 7.043 deu-se no sentido de limitar as alterações pouco alinhadas com o Texto Constitucional operadas pelo legislador desde a tramitação das propostas legislativas que desaguaram na aprovação da Lei n. 14.230/2021.

Considerando o desenho realizado pelo legislador constituinte acerca do papel do Ministério Público e da Advocacia Pública, entendidos esses recortes institucionais em cotejo com os princípios gerais da Administração Pública, tem-se que as regras acerca de prazos e legitimidade nas ações de improbidade escapavam à razoabilidade e também à realização de seus deveres institucionais desses órgãos de Estado.

#### **4. AS ALTERAÇÕES DA LEI N. 14.230/2021 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

Uma vez delimitados os marcos das inovações legislativas trazidas pelo legislador a partir da Lei n. 14.230/2021, há que se localizar a modificação dos institutos da LGIA e da própria Lei Geral dentro do Direito Administrativo Sancionador (DAS).

Inserindo as reformas praticadas recentemente na dinâmica do DAS, compreende-se de que modo a LGIA representa um avanço substancial na defesa da moralidade na Administração Pública, sendo a Lei n. 8.429/1992 uma das ferramentas que o Estado brasileiro construiu para salvaguardar seus interesses nas áreas em que exercita sua vontade, tendo como parâmetro, ao fim, a Constituição Federal.

Ademais, com a abordagem que se fará a seguir acerca do DAS, há o desejo de demonstrar como as alterações legislativas da Lei n. 14.230/2021 são recepcionadas nesse nicho do ordenamento jurídico, com enfoque na possibilidade de retroação das disposições mais benéficas.

#### **4.1. Conceito**

Discorrendo acerca dos princípios processuais no campo do Direito Administrativo Sancionador, com ênfase da aplicabilidade das garantias constitucionais nesta seara, Gregório Guardia (2014) indica a existência de uma zona de penumbra entre o Direito Penal e o Direito Administrativo.

O Direito Administrativo Sancionador, por ocasião, foi conceituado por Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo (2021) como expressão do poder punitivo estatal, efetivado por meio da atividade da Administração Pública em face do particular, a partir da manifestação da prerrogativa punitiva do Estado.

Nesse contexto, o DAS está presente em todos os campos do Direito em que há atuação da Administração Pública conforme suas prerrogativas punitivas (GONÇALVES & GRILO, 2021). Por exemplo, no campo de incidência do direito tributário, a imposição de multa ao contribuinte pela administração fiscal é típica situação de expressão do direito administrativo sancionador.

O DAS estabelece-se quando a legislação regula determinada matéria com fito de concretizar algum interesse público, de modo que, como instrumento auxiliar da efetivação dos interesses do Estado, são estabelecidas também normas com feição sancionatória, de modo que o agir da Administração na perseguição do interesse público resguarda-se por meio de normas “disciplinadoras de relações jurídico-administrativas” (OLIVEIRA & GROTTI, 2020, p. 103).

Dessa forma, o DAS existe para que se efetive ao máximo os interesses públicos, por meio de uma forma instrumentalizada e acessória, sendo, portanto, uma “ordem jurídica parcial” (OLIVEIRA & GROTTI, 2020, p. 103).

Os tributos não se relacionam diretamente com o poder punitivo do Estado, contudo, o descumprimento das normas tributárias enseja a manifestação de mecanismos de sanção, por parte da Administração.

Vê-se, pois, que é o Estado o titular do *ius puniendi*, todavia, é a Administração Pública que maneja tal potestade, punindo efetivamente o particular, conforme preceituam os autores citados acima.

A partir da promulgação da CRFB de 1988, assim, consolidou-se um desenvolvimento expansivo da atividade administrativa, o que ocasionou mudanças sensíveis e evidentes nas normas de DAS, conforme José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2020).

O DAS, inclusive, expandiu-se e englobou a ordenação da punição à improbidade administrativa, de modo que abarcou as sanções impostas pelo Judiciário, no exercício da função jurisdicional, sem prejuízo das sanções impostas também com base na função administrativa.

Defende-se, dessa forma, que o estudo do combate à improbidade administrativa coloque-se na órbita do DAS, já que a punição dos atos ímprobos deriva de um comando constitucional punitivo, posto que o art. 37, § 4º, da CRFB funcionaria como “cláusula de judicialização obrigatória da competência sancionadora” (GROTTI & OLIVEIRA, 2020, p. 94).

Daí se falar de um Direito Administrativo Sancionador da Improbidade (GROTTI & OLIVEIRA, p. 99), de modo que, sob esse termo, definem-se as sanções constitucionais aplicadas pelo Judiciário quando exerce a função jurisdicional cível, conforme um sistema de sanções gerais e autônomas, decorrentes de atos de improbidade, seja por parte de agentes público quanto de terceiros.

O Direito Administrativo Sancionador da Improbidade, portanto, veicula, desde a Constituição Federal de 1988 e da promulgação da Lei n. 8.429/1992, um sistema geral e autônomo, de caráter cível, tutelando os princípios constitucionais básicos da Administração Pública, conforme o art. 37, caput, da CRFB.

O regime de repressão da LGIA, nesse contexto, acompanha a atividade estatal e, conforme a indisponibilidade dos interesses públicos, preceitua limites à atuação do particular para com o Poder Público. Assim, as sanções de LGIA desempenham papel inegável dentro da lógica do DAS, na medida em que resguardam o interesse público onde quer que haja interesse estatal.

Não há, portanto, que se valer de um critério subjetivo para determinar a incidência das sanções de DAS no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme a cláusula constitucional de

judicialização já citada, há sanções de DAS que são aplicadas e editadas por órgãos e entes da Administração Pública Direta e Indireta, bem como pelo Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas e também pelo Ministério Público, observada a competência delimitada no Texto Constitucional.

Nesse sentido, o DAS não se esgota na atividade da Administração Pública - aqui compreendida como sinônimo do Poder Executivo.

Grotti e Oliveira (2020, p. 97) apontam expressões do DAS conforme ramificações específicas de sua incidência, considerando a especialização e a expansão da atividade estatal. Assim, os autores citam a existência de um “Direito Administrativo Sancionador Parlamentar” ou, ainda, do “Direito Administrativo Sancionador de Controle Externo”, cuja manifestação concreta dá-se pela atuação constitucional dos tribunais de contas.

Atuando de tal forma, os tribunais de contas exercem o controle contábil, financeiro e orçamentário da Administração Pública, aplicando sanções - art. 71, VIII, da CRFB, que se revelam como expressões do DAS, de modo a resguardar a atuação da Administração Pública com base em critérios de legalidade, legitimidade e economicidade (GROTTI & OLIVEIRA, 2020).

Os mesmos citados autores apontam, inclusive a parcialidade e a feição ultrapassada do termo Direito Administrativo Sancionador, especialmente da denominação “sancionador”, haja vista que é possível verificar-se a incidência de normas de DAS sem, contudo, encontrar-se a presença de sanções administrativas.

Assim, o DAS apresenta-se como um conjunto de normas que busca tutelar o interesse público de formas diversas, com medidas cautelares, preceitos, recomendações, possibilidades de acordo e também sanções (GROTTI & OLIVEIRA, 2020).

Nesse sentido:

O que se quer evocar e fazer referência com ela radica no conjunto complexo de normas jurídicas que congrega determinada política pública de conformidade com determinado regime jurídico-administrativo, no bojo da qual haverá medidas de diversas índoles (medidas acautelatórias, alertas, recomendações, notificações, acordos, sanções etc.), ocupando a tipologia das sanções o elenco das providências mais interventivas ou drásticas. Ou seja, é possível que se apliquem normas de DAS e sequer se esteja na presença da edição de sanção administrativa. O sancionador na designação do setor normativo segue singelamente a ótica da reação mais rigorosa, preconizada pelos interesses públicos resguardados. (GROTTI & OLIVEIRA, 2020, p. 104).

O DAS é, portanto, um campo heterogêneo, com vários campos de normatização, abrangendo tanto as atividades instrumentais ou de gestão da administração pública

(englobando o direito administrativo sancionador disciplinar, de tutela da Ética Pública, de tutela da responsabilidade fiscal etc.) quanto as atividades finalísticas da administração pública (direito administrativo sancionador de tutela da livre concorrência, de tutela da regulação, de tutela da atividade financeira etc.) (GROTTI & OLIVEIRA, 2020).

Em outra corrente, há quem advogue que o sistema de repressão à improbidade administrativa trazido na Lei n. 8.429/1992 não se insere no âmbito do DAS. Fazendo contraponto ao pensamento de Fábio Medina Osório, que representa o principal nome da doutrina brasileira que insere a LGIA no âmbito do DAS, Fernando Gaspar Neisser (2018), em tese doutoral, entende que as disposições da LGIA têm natureza cível, escapando do âmbito do DAS.

Nessa senda, conforme Neisser (2018), há uma distinção importante entre Direito Penal judicial e Direito de Polícia ou Direito Penal Administrativo.

Assim, em matéria de Direito Penal judicial, o injusto caracteriza-se por comportar uma antijuridicidade própria, enquanto que no Direito Penal Administrativo há uma antijuridicidade administrativa no ato ilícito, que viola objetivos gerais impostos pela Administração a fim de salvaguardar o interesse público.

O ilícito administrativo, assim, é tão somente uma omissão ao dever geral de apoiar a atividade do Estado.

No Direito Penal Administrativo, destarte, a sanção é aplicada diretamente pela Administração Pública, sem intermédio dos órgãos judiciários. O ilícito administrativo é sancionado conforme faculdade da Administração, dentro do regime jurídico próprio.

Nesse contexto, Neisser (2018) discorda de Fábio Medina Osório, no sentido de que este entende que estão as ações de improbidade administrativa inseridas no Direito Administrativo Sancionador, o que Osório defende partindo de uma nova leitura do conceito de sanção administrativa.

Osório (2021) entende que deve ser superado o conceito tradicional de Direito Administrativo para admitir uma visão “substantiva” desse ramo do direito. Assim, além de defender a alocação das ações de improbidade administrativa no âmbito do DAS, Osório defende que há uma unidade no *ius puniendi* do Estado.

A unidade da dimensão punitiva do Estado, dessa maneira, vincula a aplicabilidade das garantias constitucionais e penais no DAS, com observância mínima da legalidade, proporcionalidade e presunção de inocência.

Em tal quadra, Osório (2021) defende que o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, embora não compartilhem a mesma técnica nem regime jurídico, tocam, ambos,

o núcleo de garantias fundamentais da Constituição. Aos acusados em geral, então, garante-se a observância de princípios mínimos, mesmo diante da distinção do regime legal da punição.

Para Osório (2021), portanto, a retroatividade da disposição mais benéfica da nova LGIA decorre de um imperativo ético do Direito Punitivo, como decorrência do princípio da isonomia proibindo a punição com base em padrões de comportamento superados.

Para Neisser (2018), Osório erra ao entender que os ilícitos presentes na LGIA são materialmente administrativos, indicando, por exemplo, que localizar as ações da LGIA no cerne do DAS poderia significar, inclusive, a inexigência de tipicidade das infrações tipificadas na Lei n. 8.429/92.

#### **4.2. Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador.**

Para fins da discussão travada até agora neste trabalho, há que ser feita uma análise da “zona de penumbra” existente entre os institutos de Direito Penal, Processual Penal e do Direito Administrativo Sancionador – em que pese na área de aplicabilidade da LGIA.

De grosso modo, determinar se os princípios constitucionais de garantia processual (não retroatividade da regra mais gravosa, legalidade etc.) estendem-se também à seara de aplicação da LGIA, de modo a determinar a coerência jurídica da retroatividade dos institutos redesenhados após o advento da Lei n. 14.230/2021.

Dessa forma, se os princípios constitucionais amplamente aplicados em matéria criminal puderem ser igualmente ministrados na interpretação da LGIA depois da reforma operada em 2021, há evidente benefício dos já increpados conforme procedimentos judiciais já em trâmite.

Por outro lado, caso se entenda pela existência de peculiaridades do DAS no que concerne à interpretação da LGIA, de modo que nem todas as garantias do processo penal e do direito penal material seriam aplicáveis no campo, há que se identificar em que consistem tais singularidades do DAS, de modo a fundamentar a irretroatividade dos institutos.

Segundo Guardia (2014), tanto o Direito Penal quanto o Direito Administrativo Sancionador foram visitados e utilizados, de forma perene, pelos Estados a fim de disciplinar e punir condutas diversas.

De fato, é partir de meados do século XIX, em França, que se opera a distinção entre os institutos de DAS e do Direito Penal, diante de uma necessidade de mitigação do poder punitivo estatal, considerando que, tradicionalmente, o Direito Administrativo é mais influenciado pelo espaço garantido à discricionariedade do administrador (GUARDIA, 2014).

Noutro momento, desde fins da IIª Guerra, a construção dos Estados de bem estar social na Europa implicou numa expansão da função administrativa, o que acarretou, assim, numa hipertrofia do aspecto sancionatório do Direito Administrativo.

Nesse contexto, Guardia (2014) assevera que, no direito espanhol, diante da tendência de crescimento do DAS e da tendência de judicialização do Direito Administrativo na Alemanha, buscou-se frisar a unicidade e a indivisibilidade do *ius puniendi*, tanto que possibilitou a aplicação dos princípios penais e processuais penais ao Direito Administrativo Sancionador.

Em tal sentido, a Constituição espanhola (Art. 25, 1), assim como o faz a CRFB (art. 5º, LV), assegura a aplicação pela Administração Pública de normas do devido processo legal.

Todavia, mesmo diante da possibilidade de aplicação dos institutos do direito criminal ao DAS, há que, ainda, se delimitar a diferença da natureza jurídica entre esses dois “ramos” da feição sancionatória estatal.

Chamam atenção duas abordagens teóricas distintas, que buscam diferenciar os ilícitos penais e administrativos. Primeiro, há a teoria qualitativa, pela qual se entende que, nos ilícitos penais, há um desvalor ético especial associado às condutas a serem reprimidas. Ademais, o direito criminal marca-se pela imposição característica de penas restritivas de liberdade. Por outro lado, de acordo com o critério qualitativo, as sanções administrativas são expressões de infrações de ordenação, que se referem à proteção do Estado internamente e, portanto, desprovidas de uma carga axiológica (GUARDIA, 2014).

Na esteira da abordagem quantitativa, a sanção penal deferiria da sanção administrativa pela gravidade da sanção e os critérios específicos de cada sistema jurídico, conforme decisão do legislador (GUARDIA, 2014).

De toda forma, uma maneira eficiente de definir o conceito de sanção administrativa passaria por analisar o campo de incidência das sanções desse caráter. A sanção administrativa seria caracterizada especialmente pela natureza administrativa do procedimento sancionador, a finalidade repressora, o efeito aflitivo da sanção e a imposição da sanção por meio da atuação da autoridade administrativa (GUARDIA, 2014). A sanção administrativa, portanto, é aquela imposta conforme as regras de Direito Administrativo <sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Infração administrativa pode ser conceituada como comportamento típico, antijurídico e reprovável, capaz de ensejar a aplicação de uma sanção administração no desempenho de uma função administrativa (FERREIRA, 2009 *Apud OLIVEIRA & GROTTI, 2020*).

Cabe ressaltar a possibilidade de imposição de sanção tipicamente administrativa por parte do Poder Judiciário, pois a aplicação de sanções administrativas não é prerrogativa privativa do Executivo (GUARDIA, 2014).

#### **4.3. A aplicabilidade das garantias processuais penais em sede de Direito Administrativo Sancionador.**

Diante do exposto, fica evidente que as garantias constitucionais e penais asseguradas aos acusados em geral devem ser transpostas à seara do DAS, considerando que o fato de se tratar de sanções de natureza administrativa não implica na inobservância das garantias fundamentais, conforme já se defendeu. Nesse sentido, chama atenção o paradigma do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, conforme o julgamento do caso *Ozturk v. Alemanha* (GUARDIA, 2014)<sup>9</sup>.

Dessa feita, conforme o estudo sistematizado das sanções impostas com base na LGIA inserem-se no contexto do DAS, conforme expressão do poder punitivo estatal a partir da cláusula geral do art. 37, §4º, da CRFB, também no caso do manejo das sanções trazidas pela lei de combate à improbidade administrativa haveria que se observar as garantias constitucionais e penais.

Diante disso, Guardia (2014) defende que não se trata, portanto, de se discutir a aplicabilidade dos princípios penais e constitucionais no DAS – no qual se insere a LGIA – se não delimitar quais princípios seriam aplicados e em qual medida.

De fato, a aplicabilidade de princípios garantistas do processo penal e do direito penal material não ensejam na vigência irrestrita de dispositivos das codificações criminais em sede do DAS.

A Constituição Federal de 1988, então, determina o ponto de partida na tarefa de delimitar a abrangência de princípios garantistas penais em sede de DAS, considerando suas disposições acerca de garantias fundamentais.

É certo que a CRFB consagrou o privilégio supremo da Dignidade da Pessoa Humana, como princípio de conteúdo denso, o qual abrange a aplicabilidade dos princípios da igualdade, presunção de inocência, devido processo legal, legalidade, ampla defesa e outros em matéria processual (GUARDIA, 2014).

---

<sup>9</sup> No caso, a Corte Europeia de Direitos Humanos entendeu, em 1984, que as garantias processuais de Direito Processual Penal não podem ser relativizadas pela Administração Pública quando da aplicação de sanções (1984).

A Súmula Vinculante n. 5 do STF, nesse sentido, representa verdadeira incongruência - mesmo que aparente - do sistema jurídico, de modo que o preceito vinculante da Suprema Corte abre exceção inadmissível em matéria de processo administrativo, mesmo que se indiquem várias dessemelhanças entre o processo penal e o processo administrativo.

Conforme já salientado pela doutrina nacional, mesmo que desguarnecidas de natureza jurídica penal, as infrações contidas na LGIA são graves, ensejando sanções de envergadura tão grande quanto as sanções típicas do direito penal. Perceba que o art. 17, § 1º, da LGIA, antes da redação dada pela Lei n. 14.230/2021, vedava, inclusive, a transação penal ou a conciliação, diante da indisponibilidade do interesse público diante dos atos ímprobos punidos.

Já crimes como o de prevaricação (art. 319 do CP) possibilitam a aplicação do instituto da transação penal, conforme as regras da Lei n. 9.099/1992.

Partindo desses pressupostos expostos por Guardia (2014), vê-se que o caso não é de abordar apenas no enfoque da natureza jurídica das sanções e dos procedimentos em matéria administrativa ou penal, de modo a se entender pela aplicabilidade das garantias processuais penais em matéria de DAS.

Há, na verdade, que se entender pela gravidade das sanções impostas pela LGIA, mesmo após a reforma empreendida na Lei n. 14.230/2021, de modo que com igual ferocidade o poder punitivo estatal se impõe nas ações de improbidade administrativa, suspendendo a titularidade, inclusive, de direitos de liberdade, como os de ordem política.

Na abordagem de Gonçalves & Grilo (2021), o grau de intensidade de uma garantia constitucional pode variar a depender da sanção que se busca aplicar. Eles ressaltam que não há, por exemplo, possibilidade de aplicação de penas privativas de liberdade como consequência de atos ilícitos em direito administrativo sancionador. Assim, seria justificável que as garantias a serem observadas em matéria penal se mostrassem mais rigorosas do que em sede administrativa.

Importa ressaltar, nessa senda, a ideia de “penalização do DAS” (OLIVEIRA & GROTTI, 2020, p. 107).

De fato, a Constituição Federal de 1988 assegurou a observância obrigatória dos direitos e garantias fundamentais tanto em matéria administrativa quanto em matéria penal, mesmo que não haja referência expressa a tanto no texto literal da Carta Política de 1988, ao inverso das disposições de outras Constituições.

Nesse contexto, a penalização referida significa a manobra de transplantar os direitos e garantias fundamentais do Direito Penal e Processual Penal à seara do DAS.

Todavia, ambos ressaltam a necessidade de se entender pela inexistência de diferença entre a natureza jurídica do direito sancionador, seja ele penal ou administrativo, sempre se trata de expressão do poder punitivo do Estado.

Consequentemente, defende-se que a crítica a ser realizada acerca da retroatividade da LGIA de acordo com as modificações de 2021 deve ter como base a observância dos preceitos constitucionais, mesmo que alguns considerem não ser possível a incidência irrestrita e total das garantias processuais penais em sede de DAS, mais especificamente nas ações por improbidade administrativa.

Não há, assim, que se permitir mitigar prerrogativas constitucionais sob subterfúgio de atribuir ao campo de incidência do DAS outra natureza jurídica. Embora claramente as reformas empreendidas pela Lei n. 14.230/2021 tenham sido realizadas para diminuir o cerco fiscalizatório em torno da classe política, tanto não autoriza o manejo de medidas draconianas para extirpar a corrupção na República - como se tanto fosse possível apenas com alterações legislativas.

Em sede de aplicação da LGIA, a exigência de se observar o núcleo fundamental dos preceitos constitucionais assume especial relevância, considerando a abertura dos tipos que caracterizam os atos ímprobos, principalmente no disposto no art. 11 da LGIA – dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (GONÇALVES & GRILO, 2021).

O ato reprovável, desse modo, deve ser analisado conforme um enfoque subjetivo, com análise do agente e das circunstâncias do fato.

É certo que se consagrou na nova redação da LGIA que os princípios de DAS são aplicáveis nas ações de improbidade administrativa (art. 1º, § 4º, da Lei n. 8.429/1992, incluso conforme a Lei n. 14.230/2021), “[...] de modo que a imputação como ímproba de determinada conduta precisa ser antecedida de um exame de: (a) legalidade formal ou tipicidade, (b) legalidade material ou lesividade, c) antijuridicidade e (d) culpabilidade (GONÇALVES & GRILO, 2021, p. 477).

O DAS, dessa forma, pode transformar-se em mecanismo de perseguição sumária, se não se pugnar pela conversação entre direito penal e direito administrativo sancionador, ambas tecnologias do aparato punitivo do soberano (GUARDIA, 2014).

De fato, o DAS é ramo autônomo de viés punitivo, e nele se insere a LGIA e suas ferramentas, contudo, conforme observa GUARDIA (2014, p. 790):

Aliás, antes mesmo de responder se o *ius puniendi* estatal é único, como sustentam alguns, ou se na verdade o poder sancionador administrativo

integra-se no conceito genérico de gestão ou intervenção, impõe reconhecer que a realização de qualquer processo punitivo não pode prescindir dos direitos historicamente afirmados.

Os princípios e garantias penais, a nosso ver, devem ser recepcionadas pelo Direito Administrativo, pois representam vetores de realização do devido processo, sem óbice para analogias *in bonam partem*, mediante “la extensión de normas que se refieren a circunstancias desincriminatorias, atenuantes o causales de extinción de las penas”.

Por consequência, é irrelevante o contexto de deslinde da pretensão punitiva, isto é, se se trata de procedimento criminal, administrativo ou cível, para fins de aplicabilidade ampla das garantias constitucionais. O poder sancionatório, em qualquer ocasião, sempre será delimitado pelo núcleo de salvaguardas da CRFB (GONÇALVES & GRILO, 2021).

## **5. A RETROATIVIDADE DAS DISPOSIÇÕES DA LEI N. 14.230/2021 NA ABORDAGEM DA REPERCUSSÃO GERAL NO RE 843.989 – PR.**

O presente trabalho iniciou-se com uma análise da conformação histórica do ordenamento jurídico brasileiro no combate à improbidade administrativa. Assim, primeiro, buscou-se indicar que, embora tenha sido a CRFB de 1988 a primeira das Constituições da Nação a elevar à condição de máxima constitucional a moralidade administrativa, desde do período Imperial (1808 - 1889) até os fins do século XX, a ordem jurídica brasileira sempre conheceu alguma espécie de resguardo do interesse ético público.

Nessa senda, passando pela edição da Lei Pitombo Godói-Ilha (Lei n. 3.164/1957) e da Lei Bilac Pinto (Lei n. 3.502/1958), consolida-se o combate à improbidade administrativa com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, tendo ordenado, seu art. 37, § 4º, a edição da Lei Geral de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992).

Inúmeros outros diplomas foram inseridos ao lado da LGIA como mecanismos especiais de proteção do interesse público, como a Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), LC n. 64/1990 (Lei das Inelegibilidades), consolidando o chamado Sistema Normativo Brasileiro de Combate à Corrupção.

Igualmente, diversas críticas foram levantadas contra o modelo da LGIA, à medida que esta desenvolvia sua força normativa bem como era interpretada e consolidada pela aplicação dos tribunais.

É assim que, no ano de 2018, inicia-se no Congresso Nacional a elaboração de propostas para reforma da LGIA, aprovada há 30 anos, buscando, supostamente, incrementar a segurança

jurídica de administradores públicos e adequar os termos legislativos da Lei n. 8.429/92 às abordagens doutrinárias e jurisprudenciais.

Aprovada em tramitação ligeira, operada durante à crise da Pandemia do COVID-19 e de uma profunda agitação política, após debates polêmicos na Câmara Federal e no Senado da República, a Lei n. 14.230/2021 foi integralmente sancionada, ao fim de 2021, pelo então Presidente da República Jair Messias Bolsonaro.

Nesse contexto, tão logo iniciado o ano de 2022, as disposições da Lei n. 14.230/2021, que alteraram profundamente a LGIA – na visão de alguns, inaugurou-se uma nova Lei de Improbidade Administrativa – foram levadas à apreciação do Supremo Tribunal Federal, principalmente devido às alterações que reduziam prazos para conclusão de investigações e fases processuais, alteravam a legitimidade ativa nas ações de improbidade e prazos prescricionais bem como extinguíam a modalidade culposa de conduta ímproba ilegal.

Em subsequência, o seguinte trabalho levantou questões acerca do chamado Direito Administrativo Sancionador (DAS), inserindo em seu âmbito, as disposições normativas da LGIA.

Dessa maneira, utilizou-se dos contornos teóricos do DAS para entender as idiosincrasias do sistema de combate à improbidade no ordenamento jurídico pátrio e, mormente, realizar uma leitura do núcleo deste empreendimento teórico: a retroatividade das disposições benéficas da Lei n. 14.230/2021 e suas alterações no contexto da aplicação da LGIA.

Destarte, o ponto que se alcança nesta altura é analisar o raciocínio dos ministros do STF quando julgaram o Tema n. 1.199 da Repercussão Geral, assim fixado:

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.

Assim, a partir da análise dos fundamentos do julgamento do Tema n. 1.199 poder-se-á concluir como as novas disposições da Lei n. 14.230/2021 inserem-se no âmbito do DAS, em especial no que concerne à (ir)retroatividade das disposições novas da legislação. Busca-se, então, aumentar a própria delimitação teórica do DAS, como dimensão do ordenamento jurídico.

### **5.1. O contexto do *leading case* RE com agravo 843.989 – PR e o Tema n. 1.199 da Repercussão Geral.**

A repercussão geral foi introduzida no Texto Constitucional da CRFB de 1988 a partir da EC n. 45/2004, como requisito de admissibilidade de recurso extraordinário.

Nos termos do art. 102, § 3º, da CRFB, em sede de recurso extraordinário (RE), o recorrente deve demonstrar repercussão geral das questões constitucionais presentes no caso trazido ao STF, de modo que a Suprema Corte analise a admissibilidade do recurso, só podendo recusá-lo por dois terços de seus membros.

Assim, a repercussão geral é um filtro das questões levadas à análise da Corte Suprema, devendo ser aferida a relevância da matéria ofertada ao Supremo no caso concreto, afastando do crivo do STF questões relativas a interesse meramente privado (MORAES, 2021).

A sistemática da repercussão geral, portanto, contribui para fortalecer a autoridade das Cortes regionais e estaduais bem como preserva o STF de despender, como órgão de cúpula do Judiciário e Guardião da Constituição, esforços para conhecimento de questões que ultrapassem o interesse subjetivo e particular, com acentuado interesse coletivo, retirando-se da matéria do caso analisado pela Corte Suprema questões constitucionais de elevada relevância.

Para além do indicado no citado art. 102, § 3º, da CRFB, a Lei n. 11.418/2006 disciplinou o tema. Dessa forma, nos termos da Lei n. 11.418/2006, para fins de reconhecimento de repercussão geral no recurso extraordinário, há que se demonstrar a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa.

Nos termos da supracitada lei, é presumida a repercussão geral sempre que o recuso interposto impugnar decisão que contrarie súmula ou jurisprudência do STF.

Ressalte-se que a rejeição da repercussão geral em RE surtirá efeito para todos os recursos inclusos na mesma matéria do recurso extraordinário cujo prosseguimento foi negado, de modo que há efeitos vinculantes na decisão que não reconhece a existência de repercussão geral.

Sob tal conjuntura, o STF afetou o Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989 como tema representativo de repercussão geral (na forma de Tema n. 1.199), de maneira a discutir a retroatividade das disposições da Lei n. 14.230/2021, com enfoque na exigência do dolo para configuração de ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos prescricionais.

O ARE 843.989, em espécie, referia-se ao caso de uma ação civil pública ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em face de profissional que teria atuado como advogado contratado pela Autarquia para defesa de seus interesses em juízo<sup>10</sup>.

No caso em tela, o procurador fora contratado em 21/03/1994 pelo INSS, para fim de prestação de serviço advocatício, sendo alegado pelo Instituto na referida ação civil ajuizada que, atuando de modo negligente, o advogado teria lesado o patrimônio autárquico, na medida em que perdeu prazos para contestar, embargar, apelar e prover andamento nas ações da Autarquia.

De fato, a sentença julgou improcedente o pedido condenatório do INSS, não reconhecendo a existência de ato de improbidade administrativa, tendo, inclusive, condenado a Autarquia ao pagamento de multa por litigância de má fé, custas e honorários.

Interposta apelação e esta julgada, uma sucessão de recursos foi manejada, sendo, inclusive, o caso devolvido ao TRF4 para aplicação do Tema 666 e do Tema 897 do STF, relativos à prescribibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário.

Com os autos devolvidos ao TRF4, entendeu-se pela inaplicabilidade do Tema n. 897 ao caso, sendo, assim posteriormente afetado para análise do Tema n. 1.199 de repercussão geral.

Nesse ponto, uma análise da decisão<sup>11</sup> proferida que reconheceu a repercussão geral no teor do ARE 843.989/PR possibilita delimitar os contornos do caso concreto e a complexidade da matéria.

O Ministro Relator do respectivo Agravo em Recurso Extraordinário ficou sendo o Ministro Alexandre de Moraes, eis que sucessor do Min. Teori Zavascki. Dessa maneira, atentando-se ao tema da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao Erário, nos termos do art. 37, § 5º, da CRFB, o ministro relator expôs que por três vezes o STF já se manifestou, em diferentes ângulos, acerca do assunto.

No caso do Tema 666 da RG (RE 669.069, Rel. Min. Teori Zavascki), o STF assentou que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

---

<sup>10</sup> Pode-se conferir o processo em sua integralidade em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355579989&ext=.pdf>>. Acesso em 07 de janeiro de 2023.

<sup>11</sup> A decisão está disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759464660&prcID=6314884>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2023.

Outrossim, no Tema n. 897 da RG (RE 852.475, Redator para o acórdão Min. Edson Fachin), o STF entendeu que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao Erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Por fim, no Tema n. 899 da RG (RE 636.886, Rel. Min. Alexandre de Moraes), foi estabelecida a tese de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao Erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

Nessa lógica, conforme asseverou o Ministro Relator na comentada decisão, a hipótese excepcional de imprescritibilidade trazida no Tema n. 897 da RG exige três requisitos cumulativos, isto é, a configuração de ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429/1992; a presença de dolo e, ainda, a existência de decisão judicial que tenha indicado a existência do ato doloso de improbidade administrativa.

De fato, os fatos que ensejaram a ação em que se operou o RE demonstrativo da controvérsia do Tema n. 1.199 aconteceram muito antes da Lei n. 14.230/2021 ser promulgada, o que importa em adicionar ao debate da questão a questão da retroatividade das normas relativas à prescrição na nova legislação.

Conforme já salientado acima neste mesmo trabalho, a Lei n. 14.230/2021 impôs nas disposições da Lei n. 8.429/1992 uma mudança no prazo prescricional. O novo prazo prescricional é de 8 anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, sendo a infração permanente, da data da cessação da permanência (art. 23).

Ademais, também foi inaugurada na LGIA a figura da prescrição intercorrente, nos termos do art. 23, §5º, a qual se opera quando, uma vez verificada alguma causa interruptiva, o prazo recomeça a correr da interrupção, mas apenas pela metade do prazo previsto no *caput*.

É em tal ponto da decisão do e. Min. Alexandre de Moraes que sua construção teórica alcança maior relevância para este trabalho, na medida em que focaliza sua análise no contraponto entre as teses mais destacadas na doutrina brasileira acerca da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador, o que, em última instância, transparece o debate da aplicabilidade das garantias processuais penais constitucionais em sede do DAS.

Segundo o ministro-relator, a doutrina brasileira entrincheira-se em dois polos acerca da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador.

De um lado, a corrente que defende a retroatividade parte do pressuposto da norma do art. 5º, XL, da CRFB, pela qual “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

Nessa senda, Heraldo Garcia Vitta (2003), conforme o Min. Alexandre de Moraes, representaria a tese da retroatividade da lei mais benéfica quando indica que a aplicabilidade da

norma mais favorável em matéria de DAS dar-se-ia, primeiro, pela necessidade de prestigiar a nova leitura do ordenamento indicada pelo legislador com a alteração legislativa.

Nesse sentido, não há como justificar a punição do destinatário da norma quando o legislador não entende, segundo a nova realidade social, ser mais cabível a punição como outrora vista.

Coadunando com o já aventado neste trabalho ministro-relator também indica que o mesmo supracitado autor também defende que os princípios norteadores do Direito Penal, mormente o estabelecido no art. 5º, XL, da CRFB, não são relativizáveis, posto que se tratam de estatutos absolutos. Estes, inclusive, ultrapassariam a esfera de aplicabilidade do Direito Criminal, na medida em que se tratam de normas constitucionais, isto é, irradiam por todo o ordenamento jurídico.

Nesse ponto, salienta-se o precedente representado no REsp 1.153.083, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, Dje, com relatoria para o acórdão da Min. Regina Helena Costa, que advogou no sentido de existir um princípio implícito no DAS relativo à retroatividade da lei mais benéfica, como decorrência do art. 5º, XL, da CRFB.

Dessa forma, a corrente conclui que, sendo a retroatividade da norma mais benéfica uma máxima constitucional, o acusado deve dela gozar, não apenas em esfera penal, eis que a imperatividade geral do texto constitucional é regra de ouro do ordenamento brasileiro. Entender o contrário viciaria qualquer diploma de inconstitucionalidade material.

Edilson Pereira Nobre Júnior (2000), citado pelo e. Ministro-Relator, indica que a função administrativa evidencia uma situação jurídica de supremacia da Administração Pública ante os particulares, o que redundaria na competência do Poder Público de impor sanções para preservação do interesse coletivo - supremacia geral e especial.

Nessa senda, a indagação acerca da possibilidade de aplicação dos princípios do Direito Penal impõe-se na análise do exercício do poder sancionatório por parte da Administração, o que leva o autor a buscar tanto o precedente do STF no julgamento do MS 20.999, de relatoria do Min. Celso de Mello quanto decisões do Tribunal Constitucional espanhol, o qual, positivando a expansão das garantias penais à seara administrativa, assevera que tal expansão deve ser feita de modo a compatibilizar as garantias penais com a natureza do processo administrativo <sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A incidência dos postulados criminais à apuração da responsabilidade administrativa, imperioso frisar, não constitui privilégio do nosso sistema jurídico. No direito hispânico, mostramos JOSÉ MARIA QUIRÓS LOBO, esse pensar granjeou a preferência da interpretação judicial que se debruçara em torno do estudo da extensão do art. 25.1 da Constituição de 1978, o qual, quanto à exigência de tipificação prévia, equipara os delitos e infrações administrativas. Primeiramente, há que se referir ao Tribunal Constitucional, que, mediante as Sentencias 246, de

Nobre Jr., ademais, cita Régis Fernandes de Olneira (1985, p.44 *Apud* 2000) para indicar que já a última Constituição do Regime Militar, em seu art. 153, § 16, fazia alcançar as garantias constitucionais não apenas ao fato criminal, também o administrativo.

Nobre Jr. (2000) também fará citar o precedente da AC 6.843-2-SP, quando a Terceira Turma do TRF3 entendeu ser cabível a redução de multa instituída pelo art. 15 do Decreto-lei 2.323/1987, de 30% para 20%, também para todas as sanções pecuniárias já aplicadas antes da vigência do referido diploma.

Em igual lógica, o julgado do TRF4, que também entendeu ser cabível a redução do percentual de multa aplicada em razão da mudança legislativa operada pelo art. 1º, II, do Decreto-lei 2.471/1988 nas situações disciplinadas pelo Decreto-lei 308/67.

Por fim, terminando de expor a ala dos partidários da retroatividade, o Min. Alexandre de Moraes citou o MS 23.262/DF, de relatoria do Min. Dias Toffoli, Dje 30/10/2014, no qual se decidiu pela aplicabilidade do preceito da presunção de inocência em sede administrativa, conforme o art. 5º, LVII, da CRFB.

Em sede desse julgado, o Min. Dias Tóffoli entendeu que o princípio da presunção de inocência tem lugar tanto em procedimentos administrativos quanto penais, considerando somente a decisão administrativa definitiva suficiente para desabonar a conduta do servidor, fato que não ocorre apenas com a instauração do procedimento disciplinar ou de decisão que reconheça a incidência de prescrição antes da decisão terminativa.

Ao cabo da decisão que reconheceu a repercussão geral no ARE 843.989/PR, o Min. Alexandre de Moraes expõe a corrente que defende a irretroatividade da norma mais benéfica em sede de DAS.

Conforme o citado ministro, a defesa de tal corrente fundamenta-se na ideia de que a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente relacionada com condições especiais do Direito Criminal, isto é, a liberdade do acusado, o que não se verifica no Direito Administrativo.

Assim sendo, a máxima do *tempus regit actum* deve coordenar a jurisdição civil, considerando que a retroatividade da lei penal mais benéfica retira sua razão de ser de

---

19 de dezembro de 1991, e 146, de 08 de março de 1994, afirmou a incidência dos princípios inspiradores da ordem penal ao direito administrativo sancionador. Todavia, advertiu a Corte que tal operação não haverá de ser realizada de forma automática, mas tão-só à medida que ditas garantias guardem compatibilidade com a natureza do procedimento administrativo. Doutra lado, confira-se o Tribunal Supremo, pelas Sentencias 1.930, de 08 de março de 1993, 4.129, de 08 de fevereiro de 1994, e 1.397, de 27 de fevereiro de 1991. No corpo desta última, restaram explicitados alguns desses princípios, com destaque para a antijuridicidade, tipicidade, imputabilidade, culpabilidade e punibilidade (NOBRE JR., 2000, p. 105-106).

necessidades humanitárias da norma penal. Na seara da justiça criminal, ademais, haveria um postulado ético que torna intolerável punir quando não mais subsiste a norma incriminadora.

O DAS, assim, não teria equivalência com o Direito Penal, tanto pela inexistência do desvalor ético no direito administrativo sancionador quanto pelo próprio dinamismo do DAS.

Consubstanciando tal tese, o precedente inscrito no ARE 1.019.161 AgR, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, Dje 12/05/2017, no qual se entendeu que a retroatividade da norma mais benéfica é um instituto exclusivo do Direito Penal, em que se debate a liberdade da pessoa. Inclusive, pela especialidade do campo criminal, autoriza-se o manejo da revisão criminal após a sentença condenatória, a qualquer momento.

Dessa forma, em meio aos argumentos aventados, o Min. Alexandre de Moraes entendeu pela representatividade da matéria afetada no ARE 843.989/PR.

Primeiro, não se verificou no caso representativo a indicação por parte do Tribunal de origem se a conduta pretensamente ilícita teria sido praticada com dolo ou culpa. Por outro lado, mesmo que não haja indicação se a ré atuou com dolo ou culpa nos atos indicados como sendo ímprobos, não pode se constatar qualquer conduta dolosa dos fatos descritos.

Assim sendo, o caso tem como controvérsia relevante a decisão acerca da retroatividade das disposições inovadoras da Lei n. 14.230/2021, que extirpou da LGIA a conduta culposa ímproba bem como estabeleceu novos marcos de prazos prescricionais, considerando que a ré seria diretamente beneficiada se operada a retroatividade.

Restou, portanto, configurada a repercussão geral das questões discutidas no processo, eis que a matéria transcende interesses subjetivos e particulares assim como há acentuado interesse geral na solução das questões constitucionais discutidas no processo.

## **5.2. Uma análise sobre o julgamento do Supremo Tribunal Federal do Tema n. 1.199 da Repercussão Geral.**

Neste ponto do presente trabalho, buscar-se-á fazer uma análise do julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, iniciado em 03/08/2022, do Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989 – Paraná, em que figura como recorrente uma advogada contratada para prestar serviços advocatícios ao INSS e, como recorrido, a própria Autarquia previdenciária.

A relatoria do recurso incumbiu ao Min. Alexandre de Moraes, sendo o caso afetado na sistemática da repercussão geral (art. 102, § 3º, da CRFB), a fim de discutir a eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei n. 14.239/2021, no que concerne à necessidade de presença de dolo para configuração do ato de improbidade administrativa, nos termos do art.

10, da Lei n. 8.429/1992, bem como em relação à aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Sendo a repercussão geral do recurso afetado reconhecida, conforme manifestação supracomentada, com base no art. 102, § 3º, da CRFB e na Lei n. 11.418/2006, a Tese assentada no Tema n. 1.199 serve como referencial obrigatório para a Administração Pública e Tribunais nas questões fundadas no mesmo problema.

O julgamento teve início com o voto do relator, o Min. Alexandre de Moraes, após o qual o debate foi suspenso. Arguiram na tribuna do Plenário da Corte Suprema diversos *amici curiae*, dentre os quais o Ministério Público do Estado de São Paulo, o Ministério Público do Estado de Goiás, a Associação Brasileira de Municípios – ABM, a Frente Nacional de Prefeitos – FNP, dentre outros.

O julgamento do ARE foi retomado no dia seguinte, em 04/08/2022, tendo o relator do caso, o Min. Alexandre de Moraes, votado no sentido de extinguir a ação, com a fixação da tese 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) Aplicam-se os princípios da não ultra-atividade e *tempus regit actum* aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei 14.230/2021; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa (BRASIL, 2022,p.7).

Posicionando-se em sentido oposto, o Min. André Mendonça defendeu que deveria ser dado provimento ao recurso extraordinário, com a fixação das teses no sentido de:

I) as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação ao elemento subjetivo apto a configurar o ato de improbidade administrativa, inclusive na modalidade do artigo 10 da LIA, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados; II) diante da proteção constitucional à coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Carta de 1988, a aplicação da referida tese, quando cabível, aos processos já transitados em julgado, dependerá do manejo da respectiva ação rescisória, nos termos do art. 525, §§ 12 a 15, do CPC/2015; III) as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação aos novos prazos de prescrição intercorrente aplicam-se de maneira imediata, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados,

tendo como termo inicial, nestes casos, a data de entrada em vigor da inovação legislativa; IV) o novo prazo de prescrição geral, previsto no caput do artigo 23 da Lei 8.429/1992, alterado pela Lei 14.230/2021, tem aplicação imediata, inclusive quanto a fatos pretéritos. Contudo, se a prescrição do direito de ação já havia se iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei 14.230/2021, aplica-se o princípio da ultratividade da norma anterior, ou seja, prevalece o prazo prescricional de cinco anos já em curso (BRASIL, 2022, p.38).

Já o Min. Nunes Marques conheceu do ARE para dar-lhe provimento, extinguindo a ação contra a ré, por atipicidade da conduta culposa e pela prescrição intercorrente da pretensão.

Por sua vez, o Min. Edson Fachin entendeu que a improbidade administrativa é ação de natureza civil, devendo, portanto, a irretroatividade das novas disposições ser total, devendo incidir, porém, no caso concreto, o Enunciado n. 897 do STF, divergindo do voto do relator apenas quanto ao ponto “III” das teses fixadas pelo Min. Alexandre de Moraes.

O Min. Roberto Barroso, em seu turno, indicou que acompanha o relator no que concerne aos itens I, II e IV, embora indique que, acompanhando o Min. Edson Fachin, não há possibilidade de retroação da lei nova, tanto no que toca à prescrição quanto à culpa.

O Min. Dias Toffoli entendeu que os dispositivos da Lei n. 14.230/2021 são aplicáveis aos processos futuros, em curso e às execuções das penas já aplicadas, bem como aos atos de improbidade culposos, assim como a prescrição geral e intercorrente quando mais benéficos aos réus. No caso concreto, resolveu por absolver a ré, não se pronunciando, contudo, pela tese da repercussão geral até o final da sessão de julgamento levada a cabo em 17/08/2022, sendo, após, suspenso o julgamento.

Nesse contexto, o julgamento do tema foi concluído no dia 18/04/2022, tendo o Pleno, por maioria acompanhado o Min. Alexandre de Moraes, o relator, quedando vencidos, parcialmente, os ministros André Mendonça, Nunes Marques e Dias Toffoli, que sustentaram pela retroatividade da Lei n. 14.230/2021.

Os ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Carmén Lúcia também foram parcialmente vencidos, na medida em que defenderam a irretroatividade total da Lei n. 14.230/2021.

O Min. Ricardo Lewandowski também foi voto-vencido, posto que entendeu pela possibilidade de retroação da lei nova para as ações em curso e a anulação das condenações já com trânsito em julgado.

Já o Min. Gilmar Mendes compreendeu pela possibilidade de retroatividade da Lei n. 14.230/2021 para ações em curso e pela entrada em vigor dos prazos da lei nova, em relação à prescrição intercorrente.

Nesse sentido:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, acordam, por maioria, em acompanhar os fundamentos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES (Relator), vencidos, parcialmente, os Ministros ANDRÉ MENDONÇA, NUNES MARQUES e DIAS TOFFOLI (quanto à aplicação retroativa da Lei 14.230/2021, sustentando a possibilidade), EDSON FACHIN, ROBERTO BARROSO, ROSA WEBER e CÁRMEN LÚCIA (quanto à aplicação retroativa da Lei 14.230/2021, sustentando a impossibilidade), RICARDO LEWANDOWSKI (quanto à possibilidade de retroatividade da Lei 14.230/2021 para ações em curso e de anulação das condenações transitadas em julgado) e GILMAR MENDES (quanto à possibilidade de retroatividade da Lei 14.230/2021 para ações em curso e à entrada em vigor dos prazos da Lei 14.230/2021, relativamente à prescrição intercorrente). Na conclusão, por unanimidade, acordam em dar provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação. Foi fixada a seguinte tese: **"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".** Redigirá o acórdão o Relator (BRASIL, 2022, p.7).

Diante de tanto, será realizada uma análise dos votos dos ministros que, no julgamento, mais expressaram teses representativas da controvérsia em questão, isto é, quanto à retroatividade da lei mais benéfica em âmbito de DAS, cotejando o raciocínio jurídico utilizado por Suas Excelências com o já exposto nesse trabalho.

Por fim, concluir-se-á pela razoabilidade, conforme o que se entende mais acertado com base no ordenamento jurídico brasileiro, da tese da aplicabilidade ampla dos preceitos e garantias processuais do Direito Penal também em sede de Direito Administrativo Sancionador.

### **5.3. O voto do Min. Alexandre de Moraes – Relator.**

O Ministro Relator do ARE 843.989/PR no Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, iniciou os fundamentos de seu voto indicando que a Lei n. 8.429/1992 representou uma

grande conquista do povo brasileiro no combate à corrupção e à malversação de recursos públicos.

Para o ministro, a LGIA fora editada com fito de atender anseios sociais de moralização da atividade pública, diante dos recorrentes escândalos de corrupção que marcaram o início da Nova República.

Desempenhando ou não o papel de legislação simbólica, conforme já aventado acima, fato é que, conforme assevera o ministro-relator, a LGIA foi amplamente aplicada em todo território nacional, atingindo tanto detentores de mandatos eletivos quanto outros agentes públicos (BRASIL, 2022, p. 42).

Há, contudo, a indicação do ministro de reiterar as preocupações dos *amici curiae* expostas em Plenário e nos autos do processo, isto é, da possibilidade de prescrição generalizada de ações de improbidade administrativas ajuizadas diante da reforma do prazo prescricional geral e intercorrente.

Por um lado, vê-se que as ações para apurar atos ímprobos demoram cerca de 4 anos para julgamento em segunda instância de recurso de apelação. De outro, sabe-se que o novo prazo de 4 anos para prescrição intercorrente alcançará, em grande parte, as ações ainda em trâmite, principalmente se já operada a improcedência em primeiro grau de jurisdição.

O min. Alexandre de Moraes também invoca os argumentos da CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, para indicar que o novo prazo de prescrição geral de 8 anos dificulta o prosseguimento das ações de ação por improbidade administrativa, considerando que as ações de improbidade duram cerca de 5 anos, sem contar o período de investigações prévias.

Assusta ainda mais ao relator do caso o fato de que a tese de retroatividade dos novos prazos prescricionais estabelecidos após a Lei n. 14.230/2021 ocasionaria uma anistia geral de todos aqueles acusados de atos de improbidade, considerando as situações em que o novo prazo para perecimento da pretensão já tivesse transcorrido.

O combate à corrupção, dessa forma, assumiria importância crucial dentro dos negócios da República, devendo a tal esforço ser imprimida a maior prioridade.

A Constituição da República, assim, logrou de realizar uma distinção entre meros atos ilícitos e atos de improbidade administrativa, segundo Moraes, de modo que a improbidade na Administração tratar-se-ia de uma “ilegalidade qualificada” (2022, p. 42).

Diferentemente do ato ilícito ordinário, o ato ímprobo atento contra a burocracia do Estado, corroendo a ação da República na medida em que se trata de conduta ilegal e imoral de

agente público ou particular que malverse recursos públicos ou atente contra os preceitos da administração.

É, então, caracterizado o ato de improbidade administrativa como a conduta de natureza civil, ilícita e tipificada em lei editada pela União, que ataquem diretamente os princípios constitucionais da Administração Pública, sendo ou não vislumbrados o prejuízo ao Erário ou o enriquecimento ilícito do agente.

Questão nevrálgica, porém, se impõe quando da discussão da natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa, isto é, a sua feição civil, conforme o raciocínio do ministro relator. Tanto porque é a natureza civil dos atos de improbidade que possibilita o debate da tese de que há ou não a possibilidade de retroatividade das disposições de lei nova em matéria de DAS.

Por evidência, não se confunde com a responsabilidade penal ou administrativa a sanção civil imposta como decorrência do ato de improbidade, tanto que Texto Magno assevera a máxima “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Daí Moraes conclui que a Constituição da República entende pela natureza civil da ação de improbidade administrativa, também por um raciocínio de exclusão, posto que as sanções penais e administrativas não se confundem com a ação de responsabilidade da LGIA. Assim, sendo a responsabilidade por atos ímprobos civil, também é civil a natureza das sanções e da demanda da Lei n. 14.230/2021.

O ato de improbidade administrativa, portanto, é um ilícito civil qualificado, sendo conhecidos pela jurisdição civil para aplicação de sanções de natureza civil.

Não faltou, contudo, à análise do Min. Alexandre de Moraes a mesma perplexidade que coube aos demais intérpretes da norma quando da leitura do art. 17-D da Lei n. 14.230/2021. Neste dispositivo, buscou-se excluir a natureza civil da ação de improbidade, malgrado a sistemática da própria Constituição de 1988 e, inclusive, da doutrina e jurisprudência predominantes acerca da Lei n. 8.429/1992.

O próprio precedente do Tema n. 576 do STF, de relatoria também do Min. Alexandre de Moraes, confronta o entendimento equivocado do legislador pátrio, sendo que o entendimento da Suprema Corte é no sentido da natureza civil dos atos ímprobos.

Igualmente, a Corte já havia entendimento que é justamente por conta da natureza civil dos atos de improbidade administrativa que a prerrogativa do foro privilegiado não alcança a responsabilização jurisdicional dos atos tipificados na LGIA e na legislação especial<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Para matéria, vide PET 3240 AgR/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, j. 10/05/18.

Contribuindo tanto com a sistemática constitucional quanto com os precedentes do STF, o relator evidencia que a própria legislação alteradora determinou que para apurar os atos previstos na LGIA fosse observado o procedimento comum.

Embora não se tratar os atos de improbidade administrativa atos ilícitos penais, para sua configuração é necessária a tipificação da conduta imoral e ilícita – arts. 9º, 10 e 11 da LGIA.

Havia, ademais, a necessidade, específica, de demonstrar o dolo nas condutas tipificadas no art. 9º e 11, a fim de atrair a vigência da LGIA, restando ao art. 10 do referido diploma conhecer de condutas culposas.

Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro nunca conheceu modalidade de responsabilidade objetiva por ato de improbidade administrativa, inclusive antes da reforma da Lei n. 14.230/2021. O ato ímprobo sempre exigiu, portanto, um elemento subjetivo especial, tratando-se de responsabilidade subjetiva, sendo o agente público ou privado, pessoa jurídica ou natural.

Por tais motivos, o STF entendeu que a conduta dolosa do agente ímprobo merece maior desvalor, posto que não há que se confundir a conduta desonesta com a mera incompetência do administrador.

Destarte, no teor do Tema n. 897 da repercussão geral, RE 852.475-RG, o STF entendeu que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao Erário devido a prática de ato previsto na LGIA apenas quando verificada a conduta dolosa do agente em lesar a Administração.

A conduta ilícita na modalidade culposa prevista no texto da LGIA, conforme cita o relator, exigia uma modalidade especial de culpa em sentido estrito, considerando que a doutrina logo assentou que a tipificação de atos culposos como ímprobos poderiam representar abusos na aplicação da legislação.

Assim sendo, buscando não confundir mera incompetência ou inabilidade com atos deliberadamente ilegais de improbidade, a doutrina exigia para configurar a conduta culposa tipificada no art. 10 da LGIA: a) quebra do dever de cuidado (imperícia, imprudência ou negligência); b) consciência deliberada em violar um padrão de probidade ínsito à Administração Pública, com “[...] consciência mínima da ilicitude, revelada no caso de erro grosseiro, por exemplo” (BRASIL, 2022, p. 15), conforme arguiu a PGR no processo.

O que a Lei n. 14.230/2021 extirpou do corpo da Lei n. 8.429/1992 foi, portanto, a culpa grave tipificada outrora no art. 10.

A extinção da modalidade culposa, inclusive, não representa nenhum vício de inconstitucionalidade, nas palavras do Min. Alexandre de Moraes, posto que a CRFB não impôs ao legislador infraconstitucional modalidades específicas de improbidade administrativa.

Pelo inverso, o art. 37, § 4º, da CRFB deixou a cargo do legislador ordinário tipificar os atos e as sanções dos atos que atentem contra a moralidade na Administração Pública.

O agente, dessa maneira, que atue ilicitamente para causar dano à Administração de forma culposa – incorrendo em culpa grave – não responderá mais conforme os preceitos da LGIA, senão pelas vias ordinárias de responsabilização civil, penal e administrativa – art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Embora não exista vício de inconstitucionalidade formal ou material nas alterações da Lei n. 14.230/2021 no que concerne à extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa, o legislador da reforma da LGIA não indicou qualquer regra de anistia aos atos ímprobos culposos já punidos ou em vias de punição, tampouco determinou a expressa retroatividade da Lei n. 14.230/2021 ou qualquer regra de transição.

Talvez em uma canhestra tentativa de provar que alterava a LGIA a fim de adaptá-la à construção jurisprudencial e teórica, o legislador da Lei n. 14.230/2021 apenas informou que ao sistema de improbidade administrativa se aplica os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

O ministro-relator chama atenção ao fato de que a Constituição Federal de 1988 é a primeira que inaugura um rol de princípios básicos e gerais da Administração Pública. E mais: a CRFB de 1988 também inovou ao detalhar minuciosamente princípios de Direito Administrativo, consolidando o que o Min. Alexandre de Moraes conceituou como “Teoria Geral do Direito Constitucional Administrativo” (BRASIL, 2022, p. 28).

Nessa lógica, a CRFB prestou atenção a um ramo do direito que é costumeiramente pouco codificado, o que revela, segundo o ministro, a necessidade de observância estrita ao preconizado pela Carta Magna no que tange ao regramento constitucional da Administração Pública.

Expressa no voto do ministro está a ideia de que o DAS emerge dessa sistematização do Direito Administrativo realizada pela Constituição, de modo que o Min. Alexandre de Moraes utiliza do conceito de Direito Administrativo Sancionador construído pelo Min. Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo, também já explorado neste trabalho.

O DAS, então, seria um sub-ramo do Direito Administrativo e revela a expressão do poder punitivo estatal, articulando a prerrogativa punitiva do Estado, por via da atuação da Administração Pública.

Todavia, há no pensamento do ministro-relator a evidente separação entre a esfera punitiva do *ius puniendi* típico da aplicação do Direito Penal, efetivado por meio da jurisdição,

do *ius puniendi* administrativo, do qual deriva do DAS, cuja expressão do poder punitivo revela-se pela atuação da Administração em face do particular.

Dessa forma, embora derivem do mesmo poder punitivo estatal, monopólio do uso legítimo da violência, essas duas faces da força repressiva do Estado não são iguais.

O Min. Alexandre de Moraes reitera que não escapa do sistema de perseguição das improbidades as normas de DAS, inclusive, estando a LGIA inserida na lógica do DAS, fica salientada a feição civil do ato de improbidade administrativa.

Diante de tanto, Moraes entende que são cinco as balizas argumentativas que devem ser analisadas a fim de decidir acerca da retroatividade ou irretroatividade da norma mais benéfica trazida pela Lei n. 14.230/2021, que extinguiu a modalidade de culpa grave da LGIA.

Primeiro, tem-se que o ato de improbidade administrativa tem natureza civil, por decorrência da disciplina da CRFB.

Em segundo plano, há que se considerar a constitucionalização dos princípios gerais e básicos da Administração Pública, inclusive com regras rígidas de regência e mandados de responsabilização, o que representou verdadeira consagração constitucional do DAS.

A previsão legislativa novel de aplicação dos princípios de DAS ao sistema de combate à improbidade administrativa.

Por fim, inexistente na redação da Lei n. 14.230/2021 de qualquer indicação de anistia geral aos condenados e acusados de atos de improbidade administrativa, tampouco de qualquer previsão de regra de transição ou retroatividade da lei mais benéfica.

Diante de tais dados, Moraes entende que a sistemática da CRFB não garante a aplicação imediata da garantia de retroatividade da lei penal mais benéfica – art. 5º, XL, da CRFB, em matéria civil e, assim, em matéria de improbidade administrativa.

Nesse sentido, para o Min. Alexandre de Moraes, faltaria tanto previsão legal para expansão de tal garantia para matéria civil na CRFB quanto motivo de ordem política para aplicar a garantia do art. 5º, XL, da CRFB aos atos de improbidade administrativa, por possibilitar o enfraquecimento das normas de controle e proteção da Administração Pública expostas na Constituição Federal.

Assim, caberia uma interpretação conjunta, do art. 5º, XL, da CRFB com o inciso XXXVI do mesmo dispositivo, isto é, a lei não deve retroagir, pois não se prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

A interpretação conjunta dos dois incisos do art. 5º, inclusive, demanda observância na matéria penal, sendo que não se prejudicará o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito

adquirido, exceto em hipótese de lei criminal mais benéfica, quando há a possibilidade de retroação para benefício do réu.

Há, por conseguinte, uma hipótese excepcional de retroatividade na Constituição da República, tão somente válida para matéria penal.

No raciocínio do ministro-relator, o art. 6º da LINDB confirmaria tal entendimento, na medida que fica consagrada a irretroatividade das leis, quando fica estabelecido que “a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

O fato de o Direito Penal permitir a retroatividade da lei mais benéfica reside nas peculiaridades desse ramo do Direito, segundo Moraes, posto que se tem em conta a liberdade da pessoa – princípio do *favor libertatis*.

A regra da retroatividade, portanto, é exceção especial ao Direito Penal, imperando em seara de Direito Civil e Processual Civil a máxima do *tempus regit actum*. O STF já teria se manifestado acerca da matéria no ARE 1.019.161 AgR, Rel. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, Dje 12/05/2017.

Em decorrência, a norma mais benéfica da Lei n. 14.230/2021, no que concerne à revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, não se aplica de modo retroativo, não afetando a coisa julgada, as penas em execução ou incidentes.

O entendimento do Min. Alexandre de Moraes em seu voto, porém, operou a construção da tese da irretroatividade da norma mais benéfica trazida pela Lei n. 14.230/2021 de modo sutil, eis que entendeu pela observância do princípio da não ultratividade em relação à redação revogada da LGIA.

Nessa senda, a disposição mais severa da LGIA, agora revogada, que pune a culpa grave como ato de improbidade administrativa (art. 10), não deve ser aplicada nos casos em que se processam os atos praticados durante a vigência anterior da Lei n. 8.429/1992, sem finalização do processo judicial.

Nesse sentido:

Ressalte-se, entretanto, que apesar da irretroatividade, em relação a redação anterior da LIA, mais severa por estabelecer a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em seu artigo 10, vige o princípio da não ultratividade, uma vez que não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante sua vigência mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada (p. 37).

Ora, por força do princípio do *tempus regit actum*, sendo revogada a modalidade culposa de improbidade administrativa antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, não há como se permitir a continuidade da perseguição judicial do réu, posto que fora abolida a conduta outrora prevista na legislação não mais vigente.

As provas do processo serão válidas bem como todos os atos jurídicos perfeitos praticados até a entrada em vigor da lei que aboliu a previsão culposa, mas a decisão final não poderá responsabilizar o réu por fato não mais reprováveis pela LGIA.

O Ministro Alexandre de Moraes buscou não equiparar as sanções de DAS com as sanções de cunho penal, embora tenha se atentado à razoabilidade de se permitir que não se mantenha a perseguição com fulcro em uma norma não mais vigente, isto é, quando a conduta não mais é reprovada pela coletividade.

O raciocínio conduzido pelo ministro-relator quanto à questão da irretroatividade das disposições acerca da extinção da modalidade culposa de ato de improbidade administrativa repercute na discussão da (ir)retroatividade do novo sistema prescricional trazido pela Lei n. 14.230/2021.

Ao lado dos fundamentos já ventilados, soma-se o argumento da inexistência de inércia estatal que justificasse a observância de novos prazos prescricionais em ações correntes.

É tautológico lembrar que a condenação por improbidade administrativa, com fulcro na Lei n. 8.429/92 só é possível mediante a observância das normas do devido processo legal, com ajuizamento de ação específica e seu processamento.

Nesse quadro, tem-se que o art. 23 da LGIA, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021, alterou e unificou o prazo de prescrição para propositura da ação de improbidade administrativa.

O prazo de 5 anos foi substituído por um prazo prescricional de 8 anos, contados da ocorrência do fato ou, conforme já salientado, no caso de infrações permanentes, da data em que cessou a permanência.

O § 4º do art. 23 elencou as situações em que ocorre a interrupção da prescrição, que ocorre com o ajuizamento da ação e, após, com a publicação da decisão condenatória ou do acórdão.

A prescrição intercorrente restou consagrada no § 5º do art. 23, a qual se inicia com o ajuizamento da ação. Uma vez ajuizada a ação, se ocorrer alguma das causas interruptivas do § 4º, o prazo prescricional recomeça a correr pela metade do prazo do caput, isto é, 4 anos.

De fato, a prescrição intercorrente só pode ter lugar quando verificada uma das condições interruptivas e quando há inércia do autor na continuidade do processo.

O Min. Alexandre de Moraes reitera que a decisão absolutória não tem o condão de interromper o prazo prescricional.

A inércia, portanto, é a mola-mestra da prescrição intercorrente. A inércia, nesse caso, deve ser consciente e livre, estando o interessado ciente das consequências da mora de atuação. Se fosse possível a prescrição intercorrente sem verificada a inércia estatal, por meio de uma lei alteradora nova, por exemplo, estaria autorizado exigir o impossível do autor da ação: que, no passado, mesmo sendo diligente, cumprisse algo que não existisse.

Por tais fundamentos, em seu voto-vencedor, o Min. Alexandre de Moraes, relator do julgamento do ARE n. 843.989/PR, entendeu que o novo regime prescricional previsto na Lei n. 14.230/2021 não retroage, de modo a preservar o ato jurídico perfeito, a segurança jurídica, o acesso à justiça e a proteção da confiança.

Ademais, os prazos prescricionais da lei não se aplicam às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos dolosos de improbidade, permanecendo imprescritíveis tais ações, por força do Tema n. 897 da RG.

Em relação ao caso concreto, deve incidir a aplicação dos princípios da não ultratividade e do *tempus regit actum*, considerando que foi verificada em questão conduta culposa supostamente ímproba, embora sem condenação com trânsito em julgado. Não haverá, assim, possibilidade de continuar o processo, diante da inexistência da figura ilícita imputada pela parte autora a ré – conduta culposa tipificada no art. 10 da LGIA - antes das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021.

Em outro aspecto, no caso em tela operou-se a prescrição, considerando que há prescritibilidade de atos de improbidade administrativa culposos (quando existentes), por entendimento vinculante do Supremo <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> As teses de repercussão geral foram assim assentadas: “1) É necessária a comprovação de subjetiva para a tipificação dos atos de responsabilidade 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) Aplicam-se os princípios da não ultra-atividade e *tempus regit actum* aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei 14.230/2021; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente. 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.”

#### **5.4 O voto-vogal do Min. André Mendonça.**

Conforme se indicou acima, a análise do julgamento do ARE n. 843.989/PR deu-se em torno, primeiro, da leitura do voto do ministro-relator Alexandre de Moraes, que sistematizou a tese vencedora contra a retroatividade da Lei n. 14.230/2021, nos pontos em que fosse mais benéfico em relação ao réu, exceto no que concerne à situação daqueles cujo processo não tenha se operado, ainda, o trânsito em julgado.

Nesse sentido, representando o voto do Min. Alexandre de Moraes o voto vencedor no sentido de advogar pela tese da irretroatividade das novas disposições da LGIA, passa-se a uma análise do voto do Min. André Mendonça, o qual, em espectro quase oposto, representou a tese da retroatividade das disposições novas da Lei n. 14.230/2021.

A análise desses dois posicionamentos revela raciocínios distintos acerca do papel desempenhado pela Lei n. 14.230/2021, no contexto de mudança das disposições da LGIA, a partir de uma ótica do Direito Administrativo Sancionador, eis que ambos os ministros fundamentam seus raciocínios com base nos limites desse ramo jurídico.

Ademais, uma análise detida dos dois votos dos ministros do STF citados facilita a compreensão didática da problemática da retroatividade da Lei n. 14.230/2021 no contexto do DAS, considerando que representam posicionamentos distintos que passam ao largo das discussões já construídas nesse trabalho.

Tanto o posicionamento do ministro Alexandre de Moraes quanto do Ministro André Mendonça perpassa pelas temas da aplicabilidade das garantias do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, embora cada ministro do STF divirja sobre as consequências que derivam da autonomia do DAS em relação ao Direito Penal.

Segundo o Min. André Mendonça, tanto as Ordenações Afonsinas (1446) quanto a Constituição Imperial de 1824 já preconizavam o princípio da irretroatividade das leis. Para além desses diplomas históricos, com exceção da Constituição de 1937, todos os textos constitucionais brasileiros consagraram o citado princípio.

Nessas Constituições que prestaram homenagem ao princípio da irretroatividade, mantinha-se a exceção expressa de possibilidade localizada e eventual de retroatividade, desde que não ofendido o direito adquirido.

De fato, para o Min. André Mendonça, o princípio da irretroatividade das leis é um paradigma do raciocínio jurídico, fundamentando, a partir de estreita ligação, o próprio princípio da segurança jurídica.

Por sua vez, o princípio da segurança jurídica toca todo o direito, sendo um princípio geral, com uma dimensão tanto objetiva quanto subjetiva, sendo que a dimensão subjetiva da segurança jurídica se relaciona com a proteção da confiança e ao Estado de Direito.

O princípio da segurança jurídica, assim, exigiria algum grau de precisão das normas jurídicas, a proibição de “pré-efeitos dos atos normativos” (BRASIL, 2022, p. 96) e, ainda, a proibição das normas retroativas.

Há que se garantir, nessa lógica, a mínima previsibilidade dos comportamentos aceitos juridicamente por parte dos destinatários da norma, sendo, portanto, a irretroatividade das leis a regra.

A exceção que se impõe, para Mendonça, é a elencada no art. 5º, LX, da CRFB, isto é, a hipótese de retroatividade da lei penal mais benéfica, a fim de benefício do réu.

Tanto porque o princípio da isonomia não pode permitir que haja continuidade na reprovação jurídica de um comportamento – por meio da aplicação de sanção – quando o ordenamento jurídico e a sociedade não mais consideram cabíveis a reprimenda, ante a descriminalização da conduta outrora reprovada.

Nessa senda, o Min. André Mendonça recorrerá ao mesmo artifício argumentativo do Min. Alexandre de Moraes, na medida em que determina que é a natureza jurídica das normas de improbidade administrativa (LGIA e Lei n. 14.230/2021) que embasam a hipótese, ou não, de retroatividade das normas recém-introduzidas.

Dessa forma, diante da natureza jurídica das normas de improbidade administrativa, poderá se concluir se as normas desse ramo do direito merecem igual ou semelhante tratamento dado às normas de Direito Penal. Ou, ainda, mesmo que assemelhados, esses dois ramos do direito, caberia investigar se as peculiaridades do Direito Penal permitiriam a aplicação de seus preceitos ao campo das improbidades.

Nessa lógica, o Min. André Mendonça, de fato, entende que existe uma ligação e uma interseção entre o DAS e o Direito Penal, posto que ambos são decorrentes do sistema estatal de responsabilização.

Todavia, mesmo integrando o mesmo sistema sancionatório, há autonomia e independência entre o DAS e o Direito Penal, sendo que o DAS se apresenta como gênero, enquanto as sanções por improbidade administrativa são espécies, que detêm autonomia científica e técnica.

Dessa maneira, há princípios e paradigmas próprios do DAS e do sistema das improbidades, o que os apartam do Direito Penal.

Para o Min. Mendonça, tal como cogita o Min. Alexandre de Moraes, a própria redação do art. 1º, § 4º, da LGIA, após realizadas as alterações pela Lei n. 14.230/2021, revela haver princípios constitucionais próprios do DAS, o que implica no reconhecimento de paradigmas especiais em relação aos princípios de Direito Penal.

Nessa senda, analisar a possibilidade de retroatividade de alterações legislativas é um procedimento de interpretação que deve ser realizado em cada caso, isto é, conforme preceituou a PGR nos autos do processo.

Portanto, mesmo que haja a possibilidade de integração dos princípios de DAS e de Direito Penal, há um esforço hermenêutico a ser realizado no caso específico, sem desconsiderar os mandamentos gerais da Constituição.

Nesse contexto, vê-se que o art. 10 da Lei n. 8.428/1992 admitia a possibilidade de ato de improbidade administrativa quando verificada a culpa do agente. As reformas conduzidas pela Lei n. 14.230/2021, porém, extinguiram tal possibilidade, exigindo, em mais de um dispositivo, o ânimo doloso em todos os atos ímprobos tipificados na LGIA.

O Min. André Mendonça, porém, entende que, se realizada uma comparação entre princípios gerais do DAS e do Direito Penal, não há motivo para negar que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica assume a mesma relevância nesses dois ramos jurídicos.

O Ministro entende por tal possibilidade diante do fato de que a separação, antagônica, entre culpa e dolo permeia todos os sistemas de responsabilização do ordenamento jurídico, não se restringindo ao DAS ou tampouco ao Direito Penal.

A culpa, tanto em matéria administrativa, cível ou penal, caracteriza-se pela conduta consciente, embora viciada por negligência, imprudência ou imperícia. A seu turno, o dolo é a vontade consciente, livre e desembaraçada de atingir o resultado conforme a conduta tipificada.

Nessa senda, o dolo necessariamente possui maior reprovabilidade nos sistemas de responsabilização do ordenamento jurídico, embora a culpa seja sempre punida de modo excepcional, diante de seu grau de reprovação menor.

O Min. André Mendonça, inclusive, ressalta que não raras vezes a tipificação na modalidade culposa de certas condutas ocasiona o questionamento acerca da constitucionalidade do dispositivo, dependendo da relevância do bem jurídico tutelado e o ramo da tutela punitiva.

Dessa forma, sendo a atuação do legislador a atuação do próprio Estado em rever os limites de sua pretensão punitiva, uma vez que caiu a tipicidade de condutas culposas em matéria da LGIA, não há como afastar a incidência da retroatividade da lei penal mais benéfica, diante da mesma sistemática dada ao elemento anímico em todo ordenamento jurídico pátrio.

Desconsiderar, para Mendonça, a retroatividade da lei mais benéfica em matéria de DAS implicaria na própria violação do princípio da isonomia, eis que restaria criado um tratamento distinto do preconizado pelo sistema jurídico em situações similares.

Portanto, em espectro oposto do entendido pelo ministro-relator, o Min. André Mendonça entende que as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, no que concerne ao elemento subjetivo necessário para configurar ato de improbidade administrativa, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados.

Ademais, a aplicação das alterações deve se dar em caso de processos com trânsito em julgado, embora deva ser manejada a respectiva ação rescisória nas situações, diante do art. 5º, XXXVI, da CRFB, e do art. 525, §§ 12 a 15, do CPC.

No voto, há a indicação de que não se trata o julgamento do respectivo ARE 843.989/PR situação de análise da constitucionalidade do antigo regramento da LGIA, que previa a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa.

Contudo, uma vez fixada a tese de repercussão geral de que as disposições da Lei n. 14.230/2021 teriam aplicabilidade retroativa, os títulos executivos oriundos de decisões pautadas na antiga redação do art. 10 da LGIA tornam-se fundados em aplicação ou interpretação de lei ou ato normativo tido como incompatível com a Constituição Federal, pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle difuso.

Destarte, de modo a não permitir a ultratividade da lei revogada, em homenagem ao art. 525, § 12, do CPC, cabe a utilização da respectiva ação rescisória a fim de desconstituir o título executivo fundado nas disposições revogadas da Lei n. 8.429/1992.

No que concerne à aplicação retroativa dos prazos prescricionais, o Min. André Mendonça entende que a aplicação retroativa de novos prazos prescricionais ensejaria violação frontal à segurança jurídica. A aplicação desses prazos com efeitos retrospectivos teria espaço apenas em matéria de *abolitio criminis*, devendo esse tipo de interpretação ficar restrita à menor seara possível, não cabendo sua transposição ao campo do DAS.

Entretanto, é o caso de verificar-se se, no caso em tela, a aplicação do novo prazo prescricional não implicaria na ampliação ou redução dos lapsos de prescrição, de modo a orientar a interpretação das normas prescricionais.

De fato, na hipótese das novas disposições da LGIA, apegando-se apenas aos prazos de prescrição geral, sem considerar os marcos iniciais, o lapso temporal anterior é menor do que o recentemente introduzido – o prazo previsto anteriormente é de 5 anos e o atual de 8 anos.

Nessa senda, o Min. André Mendonça entende ser razoável a imediata aplicabilidade dos novos prazos de prescrição intercorrente, nos casos de processos ainda em curso e aos fatos

ainda em processamento, tendo como termo inicial a data de entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021.

Já os casos de prescrição geral igualmente têm aplicação imediata inclusive aos fatos pretéritos. Porém, uma vez já iniciada a contagem do prazo de prescrição geral quando da entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, deve prevalecer o prazo prescricional de 5 anos, tratando-se de hipótese de ultratividade da norma anterior.

Fixadas as teses de repercussão geral no modelo acima descrito, quanto ao caso concreto, o Min. André Mendonça deu provimento ao ARE para conhecer o recurso extraordinário, dando-lhe provimento.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição da República Federativa do Brasil preconizou a necessidade de observância não apenas da legalidade formal no trato da coisa pública, determinando o dever de todos os agentes públicos de obedecerem aos princípios éticos de lealdade, boa fé e probidade.

Nesse sentido, embora tenha um longo histórico legislativo de defesa da coisa pública e de punição do agente ímprobo, é a partir da nova Constituição que progressivamente vai se estabilizando um sistema brasileiro de combate à corrupção.

Nesse contexto, a LGIA é diploma central desse microordenamento, tendo surgido como resposta política ao movimento da opinião pública diante dos casos recorrentes de corrupção.

Com aplicabilidade extensa e solidificada interpretação por parte da jurisprudência, a LGIA também esteve sujeita a críticas, embora, sem sombra de dúvida, tenha representado inegável avanço no incentivo da moralidade na Administração Pública.

Fato é que a LGIA passou por uma profunda reforma a partir da aprovação da Lei n. 14.230/2021, que dentre outras polêmicas alterações, aboliu a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa, modificou a titularidade da ação por ato de improbidade e alterou prazos prescricionais.

Nesse contexto, surgiu a necessidade de se determinar qual a aplicabilidade intertemporal das novas disposições da LGIA, considerando que o legislador não expressou nenhuma norma de revogabilidade geral, nem regra de transição ou, ainda, disposição acerca da aplicabilidade retroativa de novas regras.

Importa ressaltar que a impropriedade legislativa da Lei n. 14.230/2021 revela um traço geral da reforma da LGIA, isto é, o legislador abandonou a cautela até então preservada em relação a alterações na Lei n. 8.429/1992, de modo que, às pressas, reformulou o PL n. 10.887/2018 original, enfraquecendo o sistema de repressão à improbidade, desarticulando o entendimento jurisprudencial solidificado acerca de processo, sujeitos, sanções e ilícitos.

Na verdade, na sanha de desmontar tecnologias sólidas decorrentes da interpretação da LGIA, o legislador da Reforma de 2021 esqueceu de tornar coesas as alterações, não prevendo, como no caso da regra acerca da prescrição e da retroatividade de outros dispositivos, um diploma normativo sistemático, com prazos coerentes, referências temporais e disposições interpretativas para além da retórica.

Assim, impôs-se aos tribunais brasileiros a questão da retroatividade mais benéficas da Lei n. 14.230/2021, diante da seriedade das sanções previstas como consequências dos atos de improbidade administrativa, pois, embora não restrinjam a liberdade ambulatorial, atingem o patrimônio, a função e os direitos políticos dos réus.

Destarte, a discussão acerca da retroatividade da lei mais benéfica em sede de Direito Administrativo Sancionador engloba debater qual a natureza das normas do regime de improbidade administrativa, de modo a determinar em que medida as garantias processuais estabelecidas na Constituição também são extensíveis a esse ramo do direito ou se, ao revés, limitam-se apenas à temática do Direito Penal.

Conclui-se que, de fato, existe uma zona de penumbra entre o DAS e o Direito Penal, eis que ambos são derivados da prerrogativa punitiva estatal, embora apresentem singularidades, considerando que são ramos autônomos do Direito, com suas próprias complexidades.

Ademais, tem-se que o DAS acompanha sempre a atividade estatal, de modo a salvaguardar o interesse público, delimitando os limites da atuação do particular e dos agentes públicos para com a Administração. Por seu turno, o direito da improbidade compõe o DAS, sendo uma de suas principais dimensões.

Diante da autonomia tanto do DAS e do Direito Penal, não há que se discutir, finalmente, se deve haver o transplante de normas garantistas de Direito Criminal ao sistema das improbidades e das sanções administrativas, mas delimitar quais normas de Direito Penal tem aplicabilidade no DAS e em qual medida.

As garantias estabelecidas pela CRFB não se exaurem em seara penal, em homenagem ao princípio da dignidade da pessoa humana, que ordena o refreio da força punitiva estatal em qualquer de suas dimensões, principalmente diante da ferocidade das sanções da LGIA.

A própria abertura dos tipos da Lei n. 8.429/1992 confirmaria com mais força a aplicação desses princípios gerais da CRFB, que, antes de representarem normas de eficácia penal, são salvaguardas gerais do cidadão ante aquele que detém o monopólio da violência.

Desse modo, mesmo diante do voto-vencedor do Min. Alexandre de Moraes quando do julgamento do Tema n. 1.199 de RG, vê-se que tanto o voto deste quanto do Min. André Mendonça perpassam por paradigmas relativos ao DAS que já se impõem na doutrina e jurisprudência nacional.

Ambos os ministros advogam pela autonomia do DAS, evidenciando que a leitura dos contornos desse microcosmo jurídico é dependente de uma leitura interpretativa complexa, que exige a ponderação de princípios gerais do Texto Constitucional, a *ratio* do sistema punitivo das improbidades e a natureza jurídica nas normas da LGIA.

De fato, há uma dimensão ideológica acompanhando o voto do ministro-relator Alexandre de Moraes, o que não é ilegítimo, não havendo dúvida acerca das consequências deletérias da corrupção. Todavia, a carga retórica de prioridade máxima no combate à improbidade administrativa não pode autorizar o manejo do *ius puniendi* sem limites claros de atuação.

Outrossim, embora atravessado por um repertório discursivo que tem a corrupção como inimigo total, o voto do relator do Tema n. 1.199 do STF é eminentemente técnico, na medida em que se dirige a revisão de discussões complexas estabelecidas na doutrina acerca do Direito Administrativo Sancionador.

Há, no voto vencedor uma preocupação relativa à premissa fundamental da discussão acerca da aplicabilidade das garantias típicas do processo penal ao sistema das improbidades, qual seja, a natureza jurídica das sanções e dos ilícitos da LGIA.

Cabe, então, afirmar que todo o raciocínio do relator no voto vencedor baseia-se na premissa de que a LGIA tem uma feição cível. O voto-vencedor depende dessa premissa, à medida em que deve se agarrar à defesa de que a retroatividade das disposições legais mais benéficas são exclusividades do Processo Penal.

Nesse ponto, o Min. Alexandre de Moraes repercute a lógica exposta na ADI n. 2.797-DF, que restringe o foro por prerrogativa de função à seara penal, em razão da natureza cível da ação de improbidade administrativa. Assim sendo, o foro por prerrogativa de função teria aplicabilidade apenas em matéria penal pois as sanções previstas na LGIA são, em tese, menos gravosas, malgrado atinjam direito políticos.

Além de olvidar a natureza violenta das sanções da LGIA, o voto-vencedor também insiste em interpretar garantias constitucionais de modo restritivo, ao inverso do mandamento constitucional de cláusula aberta de direitos e garantias (art. 5º, § 2º, da CRFB).

Conclui-se que houve equívoco, com a devida vênia, no voto que prevaleceu, posto que se buscou dar à Constituição Federal uma leitura como se o Texto Magno possuísse a sistemática e as razões de ser de uma codificação infraconstitucional, quando se argumenta pela sistematização que a CRFB teria feito dos princípios de Direito Administrativo.

A Constituição da República não merece interpretação restritiva quando se refere à expansão de garantias, não há taxatividade nas disposições acerca de direitos fundamentais.

Por tais motivos, ressalta-se que, diferentemente do delimitado nas teses do Tema n. 1.199 da Repercussão Geral, as normas de Direito Penal que garantem o tratamento mais benéfico ao réu devem ter lugar de aplicação no Direito Administrativo Sancionador da Improbidade, não obstante a singularidade e a autonomia do deste ramo do Direito.

Há, ademais, que se conciliar a manutenção da moralidade preconizada no art. 37, *caput*, da CRFB, como decorrência da própria forma republicana de Estado, embora o combate a corrupção não autorize afastar a incidência de normas garantistas constitucionais em um ramo específico do direito.

A ordem constitucional elegeu também como prioridade a dignidade da pessoa, devendo o ordenamento ser interpretado de modo unitário, entendendo-se pela amplitude geral das normas de direitos e garantias fundamentais, mormente diante da possibilidade de sequestro da opinião pública por discursos punitivistas e arbitrariamente persecutórios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMANHA. Lei Fundamental (1949). **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Berlin. Deutscher Bundestag. 2022. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

ARIS, Thalita Abdala. **Improbidade administrativa no direito eleitoral**. Dissertação de Mestrado. PUC/SP. 2012.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Distrito Federal: [s. n.], 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil (de 15 março de 1967)**. Distrito Federal, 10 nov. 2022. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n. 3.164 de 1º 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. Distrito Federal, 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

BRASIL. **Lei n. 3.502 de 21 de dezembro de 1958**. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Distrito Federal, 10 nov. 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13502.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

BRASIL. **Lei ordinária n. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Distrito Federal, 10 nov. 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 10 novembro de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.153.083 - MT**. Ministro Sérgio Kukina, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 06/11/2014, DJe 19/11/2014 Disponível em: <<https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/?view=content&id=1313755>> . Acesso em: 07 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 7.042-DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes, julgado em 31/08/2022. DJe 05/09/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 7.043-DF**. Relator Min. Alexandre de Moraes, julgado em 31/08/2022. DJe 05/09/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2.797-DF**. Relator Min. Menezes Direito, julgado em 19/12/2006. DJe 19/12/2006. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629993>>. Acesso em: 09 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989 – Paraná**. Relator Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/08/2022. DJe 12/12/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 669.069 - MG**. Relator Min. Teori Zavascki, julgado em 03/02/2016. DJe 03/06/2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4189164>>. Acesso em: 07 de fevereiro de 2023.

CERQUEIRA, Marcelo Malheiros; Gualtieri, Lucas de Moraes. Os retrocessos do PL n. 10.887/2018: uma análise crítica dos riscos de impunidade na responsabilização cível por atos de improbidade administrativa. **Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa – ANPR**. Brasília. 2021. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/artigos-anpr/series-especiais/coletanea-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 07 de novembro de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

**de Junho de 1957**. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do art. 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Distrito Federal, 10 nov. 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª edição. São Paulo. Globo. 2001.

FAZZIO JR., Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4ª edição, rev., atual. e ampl. São Paulo. Atlas. 2016.

GONÇALVES, B.; GRILO, R. C. G. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Rei - revista estudos institucionais**, [s. L.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>>. Acesso em: 5 de novembro de 2022.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa. Críticas ao projeto de lei do Senado n. 2505/2021. **Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa –**

**ANPR.** Brasília. 2021. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/artigos-anpr/series-especiais/coletanea-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 07 de novembro de 2021.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Revista Interesse Público. Belo Horizonte, mar./abr.2020, ano 22, n. 120, p. 83 – 126.**

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **O limite da improbidade administrativa - comentários à Lei n. 8.429/92.** 5ª edição. Rio de Janeiro. Forense. 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 37ª edição. Grupo GEN. 2021. Disponível em: <[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597027648/epubcfi/6/42\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml19\]!/4/2340/1:21\[de%20%2Co%20S\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597027648/epubcfi/6/42[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml19]!/4/2340/1:21[de%20%2Co%20S]>)>. Acesso em 07 de janeiro de 2023.

NEISSER, Fernando Gaspar. **A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa: um debate pela perspectiva penal.** 2018. 318 f. Tese de doutorado (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/publico/2981771\\_Tese\\_Original.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/publico/2981771_Tese_Original.pdf)>. Acesso em: 7 de fevereiro de. 2023.

NOBRE JR., Edilson Pereira. Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal. *In: Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos - Divisão Jurídica.* Abr/Jul-2001 – Vol. 31 . Bauru: Instituição Toledo de Ensino, p. 103-128. Disponível em: <<https://www5.trf5.jus.br/documento/?arquivo=Sancaes+Administrativas+e+princ%EDpios+de+direito+penal++RIPE.pdf&tipo=p2603>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade administrativa: direito material e processual.** 8ª. Edição. Rio de Janeiro. Forense. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo.** 1ª edição. Rio de Janeiro. Forense. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Retroatividade da nova lei de improbidade administrativa. **Migalhas,** [S. l.], p. 1-25, 1/11/2021. Disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/11/C1A0B519BC5D7E\\_RetroatividadedanovaLeideImpro.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/11/C1A0B519BC5D7E_RetroatividadedanovaLeideImpro.pdf)>. Acesso em: 8 de fevereiro de. 2023.

PEREIRA, Flávia Campos; PINTO, Talles Oliveira Dantas. Improbidade administrativa: uma análise histórica e crítica. **Direito administrativo e gestão pública I,** Belo Horizonte, p. 347 - 366, 2015. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1ppyi8tz/fr7S9V3Xs5Opid14.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 34ª edição. Rio de Janeiro. Forense. 2021.

PLENÁRIO DA CORTE (Estrasburgo). Corte Europeia de Direitos Humanos. *Application* no. 8544/79. **Case Öztürk v. Germany**, Estrasburgo, 21 fev. 1984. Disponível em:<<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&v>

ed=2ahUKEwiyzvf5roT9AhVJqZUCHQiGBaoQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fhu  
doc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-  
57553%26filename%3D001-57553.pdf&usg=AOvVaw0BSSK5ljELEWI213Y65YhR>.  
Acesso em: 7 de fevereiro 2023.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Retrocesso legislativo no combate à improbidade administrativa: as inconsistências do projeto de lei 2.505/2021 do Senado Federal. **Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa – ANPR**. Brasília. 2021. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/artigos-anpr/series-especiais/coletanea-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 07 de novembro de 2021.

SPINARDI, Felipe Lauretti; VENTURINE, Otavio. Improbidade administrativa e restrições ao exercício de direitos políticos: interfaces do Sistema Normativo Brasileiro de Combate à Corrupção (SNBCC). **Revista Digital de Direito Administrativo. FDRP – USP**, vol. 8, n. 1, 2020, p. 50 - 80.

TULIO, Denise Vinci. Projeto de Lei n. 10.887/18: pequenos avanços e grande retrocesso. **Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa – ANPR**. Brasília. 2021. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/artigos-anpr/series-especiais/coletanea-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 07 de novembro de 2021.

VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no Direito Administrativo Sancionador**. Malheiros. 2003.