

Lei n. 14.230/2021: As principais alterações da Nova Lei de Improbidade Administrativa
Law n. 14.230/2021: The main amendments to the New Administrative Improbity Law

Vanessa Gabriella Correia da Rosa¹

Resumo: O presente artigo tem como objeto a análise das principais mudanças no texto da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), provocadas pela Lei n. 14.230/2021. Para tanto, foi realizada a análise comparativa entre os dois diplomas legais, com foco principalmente na presença de dolo específico e na taxatividade das condutas. Ao final, explanou-se acerca dos efeitos que as mudanças provocaram no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras Chave: Improbidade Administrativa. Moralidade. Dolo específico. Taxatividade. Princípio da retroatividade.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the main changes in the text of Law n. 8.429/1992 (Law of Administrative Improbity – LAI), caused by Law n. 14.230/2021. To this end, a comparative analysis was carried out between the two legal diplomas, focusing mainly on the presence of specific intent and the taxativity of the conducts. At the end, it was explained about the effects that the changes caused in the Brazilian legal system.

Keywords: Administrative Improbity. Morality. Specific intent. Taxativity. Principle of retroactivity.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é promover a análise crítica das

¹ Assistente de Promotoria de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina. Pós-Graduada em Jurisdição Federal pela Escola de Magistratura Federal de Santa Catarina. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (2021).

principais mudanças que a Lei n. 14.230/2021 trouxe para a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), a fim de demonstrar os efeitos provocados e as discussões acerca de seus benefícios e malefícios.

O combate à improbidade e, conseqüentemente, à corrupção, é um problema enfrentado há muito tempo no Brasil. As leis que impõem punições para a prática de condutas que lesam o Estado existem muito antes da promulgação da atual Constituição da República.

Entretanto, a lei que serviu, desde 1992, para tratar do tema específico de improbidade administrativa recebeu recentes alterações com a promulgação da Lei n. 14.230/2021 e, dentro desta pesquisa, buscou-se a reflexão acerca de algumas delas.

Os pontos que recebem destaque são a ausência de ampliação do rol de condutas pelas quais os servidores públicos podem ser responsabilizados; a aplicação retroativa da Lei n 14.230/2021 ao julgamento dos atos praticados antes de sua vigência; e como isso afeta princípios adotados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

No primeiro ponto do artigo, buscou-se compreender a improbidade administrativa e qual a sua trajetória na legislação brasileira, passando-se pela Constituição Federal e legislações esparsas, até o advento da Lei de Improbidade Administrativa propriamente dita.

No segundo ponto, o foco são as mudanças provocadas no combate/tratamento da improbidade pela Lei n. 14.230/2021, com destaque especial para a exigência de dolo específico e a taxatividade das condutas puníveis. Discute-se também acerca da possibilidade de retroagir a lei para beneficiar o agente público investigado e o condenado.

No terceiro ponto, os efeitos das mudanças provocadas pela nova lei são analisados frente aos princípios do ordenamento jurídico brasileiro.

O artigo se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à

continuidade dos estudos e das reflexões sobre a Nova Lei de Improbidade Administrativa.

2. Conhecendo a improbidade administrativa

No exercício de suas funções, os servidores públicos podem praticar certas condutas violadoras do Direito e por elas não só podem, como devem, ser responsabilizados civil, penal e administrativamente, conceituando-se como tríplex responsabilidade. Ocorre que, ainda é possível identificar uma quarta esfera de responsabilização do agente público em decorrência de tais condutas, qual seja, aquela decorrente da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) - Lei n. 8429/92.²

Visando compreender as inovações legislativas que afetaram o cenário político-jurídico e social, se faz necessário analisar o surgimento da preocupação em punir as atitudes de improbidade na Administração Pública, o que está intimamente relacionado entre direito e moral.³

Dessa forma, nos próximos tópicos será destacada a trajetória da improbidade na legislação brasileira.

2.1 A “Constituição cidadã”

Foi a Constituição Federal de 1988 que passou a prever a moralidade como um dos princípios norteadores da administração pública direta de todos os níveis de governo e, ainda, estabeleceu penalidades para os atos de improbidade administrativa:⁴

Art. 37, § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a

² MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book. p. 1896.

³ MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas". **Revista Avanti**, Florianópolis/SC, v. 6, n. 1. 2022. p. 101.

⁴ Souza, A. I. P. de. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI N.º 14.230/2021 . **Revista Processus Multidisciplinar**, 3(5), 76–86. Disponível em: <<http://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/700>>. p. 78.

indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.⁵

Especificamente quanto à possibilidade de responsabilização do agente público, esta deriva da própria noção de democracia, que congrega a ideia de representatividade de interesses alheios, devendo-se, então, prestigiar a responsabilização de todos que desempenhem esse *munus*.⁶

No mais, a vedação de praticar atos de improbidade administrativa é personificada pelos princípios republicano, da moralidade e da impessoalidade no exercício das funções e atividades públicas, revelando-se como fruto uma tentativa histórica de tornar efetiva a responsabilidade dos agentes públicos.⁷

Não apenas à relação entre o bem e o mal está ligada a moralidade administrativa, mas também à ideia geral de administração e função administrativa, o que vem a compor os pressupostos de validade e de legitimidade dos atos da administração, juntamente da legalidade e da finalidade.⁸

Quanto aos conceitos de moralidade e probidade, cabe diferenciá-los, pois "o sistema de responsabilização por atos de improbidade protege a probidade na estruturação do Estado e na execução de suas funções". Assim, se o agente público, na gestão de bens públicos, não observar "o dever jurídico de agir com integridade, lisura e retidão" a fim de garantir a integridade dos bens públicos e sociais, será responsabilizado.⁹

⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 mar. 2023.

⁶ ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade Administrativa**, 8ª Edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book. p. 104.

⁷ Souza, A. I. P. de. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI N.º 14.230/2021 . **Revista Processus Multidisciplinar**, 3(5), 76–86. Disponível em: <<http://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/700>>. p. 79.

⁸ MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas". **Revista Avanti**, Florianópolis/SC, v. 6, n. 1. 2022. p. 102.

⁹ Souza, A. I. P. de. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI N.º 14.230/2021 . **Revista Processus Multidisciplinar**,

Tem-se, assim, que a preocupação do Estado em responsabilizar agentes ímprobos decorre da democracia, uma vez que esses agentes desempenham a função de representar os interesses alheios, e não os próprios, devendo pautar-se em princípios para reger suas atitudes. A seguir, será pontuado como a Administração Pública começou a lidar com as condutas que lhe causam prejuízo.

2.2 Evolução Normativa

Nas palavras de Rogério Pacheco Alves e Emerson Garcia¹⁰, “pode-se afirmar que a linha evolutiva do combate à improbidade confunde-se com a luta contra a corrupção”.

Os primeiros registros contra essa luta no Brasil se deram com a vigência no país, por largo período, das Ordenações Filipinas, que vedavam o recebimento de vantagens por parte dos Oficiais da Justiça e da Fazenda, ao tempo em que lhes cominavam penas pelo ato. Já no âmbito constitucional, “com exceção as Carta de 1824, [...], todas as Constituições Republicanas previram a responsabilização do Chefe do Estado por infração à probidade da administração”¹¹.

A redação do art. 37, § 4º, da Constituição de 1988 foi influenciada pela promessa de combate aos desvios na Administração Pública.¹²

Além desse dispositivo, a atual Constituição dispõe sobre casos específicos de punição no caso da prática de atos ímprobos, como nos arts. 15, V; 14, §10 e 55, II, por exemplo.¹³

3(5), 76–86. Disponível em: <<http://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/700>>. p. 78.

¹⁰ ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*. p. 529.

¹¹ ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*. p. 535-541.

¹² MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas". **Revista Avanti**, Florianópolis/SC, v. 6, n. 1. 2022. p. 104.

¹³ ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*. p. 547.

Por conseguinte, visando imputar sanções mais rígidas aos atos que implicassem no enriquecimento ilícito, gerassem prejuízos ao erário e atentassem contra os princípios, surgiu a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) - Lei n. 8429/92.¹⁴

Mais recentemente, nos anos de 2010 e 2013, com o objetivo de tornar mais específica a contenção das práticas que lesam a Administração Pública, principalmente praticadas pelos representantes políticos, foram publicadas a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa) e a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção).¹⁵

Antes da edição de tais comandos específicos, houve diversas normas infraconstitucionais delimitando o tema, entretanto, o foco do presente artigo é na atual legislação, de modo que se passará à análise das modalidades de improbidade administrativa previstas na legislação vigente.

2.3 Modalidades de Improbidade Administrativa

Na ocasião da publicação da redação original da Lei nº 8.429/1992, o legislador optou pela utilização de tipos abertos e não taxativos. Desse modo, foi conferido aos órgãos de persecução (legitimados à propositura da ação de improbidade) e ao Poder Judiciário ampla margem no enquadramento das condutas dos agentes públicos nos tipos previstos naquele diploma legislativo.¹⁶

Conforme abordado por Carlos Ari Sundfeld e Ricardo Alberto Kanayama¹⁷:

¹⁴ MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas". **Revista Avanti**, Florianópolis/SC, v. 6, n. 1. 2022. p. 104.

¹⁵ MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas". **Revista Avanti**, Florianópolis/SC, v. 6, n. 1. 2022. p. 104

¹⁶ SAMPAIO, Melissa Di Lascio; ESTEVES, Suzane Ramos Rosa. Repercussões da nova Lei de improbidade administrativa nos processos administrativos disciplinares: análise doutrinária e das jurisprudências administrativa e pretoriana. **REVISTA DA PGE-SP**, v. 95, 2022. p. 261.

¹⁷ SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo. A promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, DF, ano 12, n. 2. p. 409-426, maio-ago. 2020, p. 412.

Na expectativa de virar o jogo na luta contra a corrupção e a má gestão, a LIA confere grande discricionariedade a quem acusa e a quem julga, confiando que as características institucionais do Ministério Público e do Judiciário, liberados de amarras legais muito cerradas quanto à tipificação de infrações e à imposição de sanções, serão suficientes para garantir a consistência dessa luta. Não são desprezíveis os riscos assumidos por esse modelo normativo.

Como consequência dessa discricionariedade, está a perda de foco da ação punitiva estatal e o desperdício, uma vez que o número de ações sem o aprofundamento adequado passou a crescer, o que resultou em agentes administrativos intimidados que, priorizando a “segurança pessoal”, cruzavam os braços e deixavam de aplicar o orçamento disponível, por exemplo¹⁸.

Inicialmente, foi instituída uma tipologia legal dos atos de improbidade que se desenvolveu sob a ótica de três conjunto de ilícitos possuindo uma origem comum: “a violação aos princípios regentes da atividade estatal”. Assim constituía o entendimento de Rogério Pacheco Alves e Emerson Garcia¹⁹:

Para a subsunção de determinada conduta à tipologia de art. 9º, é necessário que tenha ocorrido o enriquecimento ilícito do agente ou, em alguns casos, que este tenha agido visando ao enriquecimento de terceiros. [...] será necessariamente precedido de violação aos referidos princípios, já que a conduta do agente certamente estará eivada de forte carga de ilegalidade e imoralidade.

Tratando-se de ato que cause lesão ao patrimônio público, consoante a tipologia do art. 10, ter-se-á sempre a prévia violação aos princípios regentes da atividade estatal, pois, como visto, a lesão haverá de ser causada por um ato ilícito, e este sempre redundará em inobservância dos princípios.

[...]

Por derradeiro, o art. 11, considerado pela doutrina como norma de reserva, tipificou como ato de improbidade a mera inobservância dos princípios.

Os atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º) são os de maior gravidade, porquanto estão associados a um acréscimo indevido no

¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo. A promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, DF, ano 12, n. 2, p. 409-426, maio-ago. 2020, p. 412.

¹⁹ ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*. p. 906.

patrimônio do sujeito ativo, podendo causar prejuízo aos cofres públicos²⁰, ou não, já que “a lesividade ao Erário não está entre seus requisitos”²¹.

Já os que causam prejuízo ao erário (art. 10) são de gravidade intermediária, uma vez que, apesar de não produzir enriquecimento do agente público, provocam uma lesão financeira aos cofres públicos.²²

Nesse caso, pode até ocorrer o enriquecimento ilícito de um terceiro, mas não do agente público, pois se enquadraria na tipificação do art. 9º.²³

Por último, os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11), por não desencadear lesão financeira ao erário e nem mesmo acréscimo patrimonial ao agente, são considerados como sendo de menor gravidade.²⁴

As sanções cabíveis aos agentes que praticam atos de improbidade, independentemente das sanções penais comuns e de responsabilidade civis e administrativas previstas em legislação específica, variam entre perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.²⁵

No próximo tópico serão abordadas as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, as quais interferiram demasiadamente na maneira

²⁰ MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 1931.

²¹ MARTINS, Tiago do Carmo. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**: análise da Lei 8.429/92 à luz da doutrina e da jurisprudência – De acordo com a Lei 14.230/2021. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2022. *E-book*. p. 107.

²² MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 1931.

²³ MARTINS, Tiago do Carmo. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**: análise da Lei 8.429/92 à luz da doutrina e da jurisprudência – De acordo com a Lei 14.230/2021. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2022. *E-book*. p. 111.

²⁴ MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 1931.

²⁵ MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 1931-1949.

com que vinha ocorrendo a responsabilização dos agentes que praticaram atos de improbidade administrativa.

3. A nova lei de Improbidade Administrativa

O presente capítulo será destinado a destacar as principais mudanças promovidas pela Lei n. 14.230/2021, publicada em 26 de outubro de 2021.

A norma modificou mais de 100 dispositivos da Lei de Improbidade (Lei n. 8.429/92) dentre as novidades estão:

- a) a eliminação da improbidade culposa;
- b) ampliação do prazo prescricional de cinco para oito anos;
- c) previsão de prescrição intercorrente com prazo de quatro anos;
- d) legitimidade exclusiva do Ministério Público para propositura da ação;
- e) ampliação das penas de multa e suspensão de direitos políticos;
- f) estabelecimento do prazo de 365 dias, prorrogável uma vez por igual período, para realização do inquérito civil.²⁶

Percebe-se que a intenção do legislador foi reduzir o número de possíveis autores das ações de improbidade, para concentrar o trabalho no Ministério Público, sendo que, ao Órgão, foi disponibilizado o prazo de 1 (um) ano para se manifestar sobre seu interesse nas ações ajuizadas pela Fazenda Pública, sob pena de extinção sem julgamento do mérito.²⁷

No entanto, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela

²⁶ MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 1896.

²⁷ MENDONÇA, Stefanie. **A nova lei de Improbidade Administrativa e sua retroatividade**. Artigo Científico. Curso de Direito. Centro Universitário Fadergs. Porto Alegre, 2022. p. 17-18.

inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 14.230/2021 que conferiam ao Ministério Público legitimidade exclusiva para a propositura das ações por improbidade, com o fundamento de que a supressão da legitimidade dos outros prejudicados representaria limitação ao amplo acesso à jurisdição e a defesa do patrimônio público, o que fere o princípio da eficiência e apresenta retrocesso no combate à improbidade administrativa²⁸.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPITOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes. 2. **Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, conseqüentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil.** 3. A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira. 4. **A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa.** 5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas. 6. A previsão de obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público afronta a autonomia dos Estados-Membros e desvirtua a conformação constitucional da Advocacia Pública delineada pelo art. 131 e 132 da Constituição Federal, ressalvada a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, nos termos de legislação específica. 7. **Ação julgada**

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7042**. Relator: Alexandre de Moraes, julgado em 31 ago. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolncidente=%22ADI%207043%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 17 abr. 2023.

parcialmente procedente para (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não inexistente “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade de os 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. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021.

(ADI 7042, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-035 DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023) (Grifou-se)

Quanto a alteração das penas de multa e suspensão de direitos políticos, assim ficou decidido:

- a) Atos que provocam prejuízo ao erário: a suspensão de direito político que era de 5 a 8 anos para até 12 anos;
- b) Atos que provocam enriquecimento ilícito: a suspensão dos direitos políticos que era de 8 a 10 anos passa a ser de 14 anos;
- c) Atos que atentam contra os princípios: multa civil que fora de até 100 vezes a remuneração obtida a época, para apenas 24 vezes.²⁹

Cabe ressaltar que, dentro da lista de penas aplicadas aos atos previstos no artigo 11, foram suprimidas as sanções de ressarcimento integral do dano, perda da função pública e a suspensão de direitos políticos. Foram ainda acrescentadas nas penalidades gerais a possibilidade de a multa ser aumentada até o dobro se o valor simples revelar-se inexpressivo diante da

²⁹ MENDONÇA, Stefanie. **A nova lei de Improbidade Administrativa e sua retroatividade.** Artigo Científico. Curso de Direito. Centro Universitário Fadergs. Porto Alegre, 2022. p. 17-18.

condição econômica do acusado, o destaque de que a pena de perda da função pública atinge apenas o vínculo da mesma qualidade ou natureza que o agente detinha na época de infração, entre outras inovações.³⁰

Além disso, o nepotismo e promoção pessoal passaram a ser considerados atos ímprobos e, ainda, houve o estabelecimento de um rol taxativo, que exige que, para ser considerada ímproba, a conduta deve estar expressa na letra da lei.³¹

A partir de agora se discorrerá acerca de duas das alterações que se mostraram mais significativas no âmbito jurídico.

3.1 O dolo e as condutas ímprobas

A Lei n. 8.429/92 previa, inicialmente, que constituía ato de improbidade administrativa que causava lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa.³² Assim, era muito discutido em quais hipóteses a improbidade culposa seria admitida.

Uma das alterações mais significativas trazidas pela Lei n. 14.230/2021, foi o fato de prever expressamente que só a conduta dolosa configura ato de improbidade administrativa.³³

Além da eliminação da figura culposa, a norma trouxe disposições inovadoras acerca do dolo:

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

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

³⁰ MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 1949.

³¹ MENDONÇA, Stefanie. **A nova lei de Improbidade Administrativa e sua retroatividade**. Artigo Científico. Curso de Direito. Centro Universitário Fadergs. Porto Alegre, 2022. p. 17-18.

³² BRASIL. **Lei n. 8.429/1992**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 14 mar. 2023.

³³ CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O dolo na improbidade administrativa: modernas teorias e nova legislação**. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. p. 11.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.³⁴

O “querer” é o principal critério para identificar o dolo, segundo o fundador da teoria da pura vontade, Von Hippel. Assim, apenas se o resultado foi querido, existe dolo, caso contrário, o agente agiu com imprudência - o que afasta sua responsabilização na aplicação da nova lei de improbidade.³⁵

Há quem sustente que o entendimento de que bastava a demonstração do dolo genérico para a configuração da improbidade teria sido superado pelo art. 1º da Lei n. 14. 230/2021, que passou a prever expressamente o dolo em seu texto.³⁶

Por meio do Tema Repetitivo 1108, o Superior Tribunal de Justiça, em sua interpretação da nova lei, firmou em tese o fato de ser necessário o elemento subjetivo (dolo) para a configuração do ato de improbidade, reconhecendo expressamente que se trata de dolo específico (REsp 1.913.638-MA).³⁷

A adoção do dolo genérico nos casos de improbidade administrativa aproximava-se de uma responsabilização objetiva, já que esse dolo pode ser “empregado como a simples consciência que o agente público deve ter de seus deveres funcionais e dos princípios constitucionais afetos ao cargo que ocupa”. Considerando a proximidade que a improbidade administrativa tem do direito penal, é inviável a adoção de responsabilidade

³⁴ BRASIL. **Lei n. 14.230/2021**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm>. Acesso em: 07 mar. 2023.

³⁵ CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O dolo na improbidade administrativa: modernas teorias e nova legislação**. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. p. 38.

³⁶ MARTINS, Tiago do Carmo. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: análise da Lei 8.429/92 à luz da doutrina e da jurisprudência – De acordo com a Lei 14.230/2021**. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2022. *E-book*. p. 47.

³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1108**. Primeira Seção. Direito Administrativo. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1108&cod_tema_final=1108>. Acesso em: 24 mar. 2023.

objetiva, com a presunção de dolo, já que nestas demandas se preza pela presunção de inocência, cabendo ao autor demonstrar o dolo do réu.³⁸

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já havia explanado no julgamento do REsp 414.697 que rechaçava a responsabilidade objetiva na Lei de Improbidade.³⁹

Pois bem, a Lei n. 14.230/2021 deixou claro que não basta a “voluntariedade do agente” para se considerar ato de improbidade administrativa.⁴⁰

Acredita-se que tal alteração teve como objetivo conferir maior segurança jurídica ao gestor público e diminuir a possibilidade de uma denúncia subjetiva pelo acusador, além de uma adoção subjetiva pelo Poder Judiciário, por oportunidade da aplicação da lei.⁴¹

É possível concluir que a elaboração da nova lei se inclinou para enquadrar o agente propriamente desonesto e com vontade de lesar e descumprir a lei, e não mais aquele praticou ato imprudente e ineficaz na condução do exercício natural de uma função pública, por descuido, com um ato “impensado em suas consequências lesivas, ainda que voluntário e consciente”.⁴²

Essa inovação pode resultar na mudança de atitude daqueles servidores públicos que, frente a grande possibilidade de ser enquadrado na lei

³⁸ CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O dolo na improbidade administrativa: modernas teorias e nova legislação**. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. p. 64.

³⁹ MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. p. 1994.

⁴⁰ CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O dolo na improbidade administrativa: modernas teorias e nova legislação**. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. p. 66.

⁴¹ NOVO, Benigno Núñez. O dolo específico na nova lei de improbidade administrativa. **DireitoNet**. 11 mar. 2023. Disponível em: < <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/12784/O-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁴² CINTRA, Rodrigo Suzuki; SPAZIANTE, Ana Clara. O dolo específico na nova lei de Improbidade Administrativa. **Migalhas**, 18 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/o-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

de improbidade, priorizavam a “segurança pessoal” e cruzavam os braços, como destacado no capítulo anterior. No próximo tópico haverá a explanação de outra novidade que diminui a possibilidade de responsabilização do agente público, a taxatividade das condutas.

3.2 A taxatividade das condutas puníveis

Antes das alterações promovidas, a Lei n. 8.429/1992 possuía o seguinte texto para tratar acerca dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:⁴³

A expressão “e notadamente” era a responsável por demonstrar que aquele se tratava de um rol exemplificativo das condutas que poderiam ser elencadas como ímprobas. Assim, era aberta uma grande possibilidade interpretativa do que poderia ser visto como improbidade, o que dependia do dinamismo da sociedade.⁴⁴

Com a atualização legislativa, tal expressão deixou de constar no dispositivo legal e, como consequência, o rol das condutas que atentam contra os princípios da administração pública passou a ser taxativo, elencando-se como ímprobas poucas condutas selecionadas pelo legislador, que afastou aquelas “dissociadas de enriquecimento ilícito e/ou lesão ao erário”. Como consequência, a prática de ações que, embora atentem contra tais princípios e sejam reprovadas pela Constituição, não são mais passíveis de responsabilização pela Lei de Improbidade Administrativa.⁴⁵

⁴³ BRASIL. Lei n. 8.429/1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁴⁴ ANDRADE, Ticiane Carvalho. **A Lei de Improbidade Administrativa e as mudanças implementadas pela Lei nº 14.230: uma análise a luz do direito fundamental a probidade administrativa e do princípio da retroatividade da norma mais benéfica**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4277>>. p. 56.

⁴⁵ ANDRADE, Ticiane Carvalho. **A Lei de Improbidade Administrativa e as mudanças implementadas pela Lei nº 14.230: uma análise a luz do direito fundamental a probidade administrativa e do princípio da retroatividade da norma mais benéfica**. Dissertação

Como a “nova Lei de Improbidade Administrativa caracterizou o ato de improbidade como a conduta funcional dolosa do agente público devidamente tipificada em lei”, nem mesmo a “ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência”, configura mais improbidade.⁴⁶

Muitos doutrinadores viram essa alteração com maus olhos, pois, além de a redação original do artigo 11 ser a responsável pelo fundamento da maior parte de ações de improbidade em andamento, o legislador não apresentou qualquer justificativa para a imposição da taxatividade.⁴⁷

Enquanto parte da doutrina defende que essa definição taxativa trouxe maior segurança jurídica ao impedir possíveis excessos e abusos por parte do acusador e julgador, a outra parte enxerga a mudança como mais uma flexibilização da lei.⁴⁸

Pode se ver, portanto, que o servidor público não corre o risco de ser responsabilizado por qualquer de suas condutas, sem que haja o enquadramento em uma daquelas expressas em lei. Assim, remanesce a dúvida se todas as alterações que hoje, de certo modo, beneficiam o agente que outrora seria considerado ímprobo, se aplicam àqueles que já vinham sendo investigados ou que, inclusive, já tinham sido condenados. É o que passará a se discutir no próximo tópico.

3.3 O princípio da retroatividade da lei mais benéfica

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possui como princípio expresso a irretroatividade da lei penal, salvo em benefício do

(Mestrado em Direito Constitucional). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4277>>. p. 56-57.

⁴⁶ NOVO, Benigno Núñez. O dolo específico na nova lei de improbidade administrativa. **DireitoNet**. 11 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/12784/O-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁴⁷ ANDRADE, Ticiane Carvalho. **A Lei de Improbidade Administrativa e as mudanças implementadas pela Lei nº 14.230: uma análise a luz do direito fundamental a probidade administrativa e do princípio da retroatividade da norma mais benéfica**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4277>>. p. 57-58.

⁴⁸ OLIVEIRA, Stephanie Andrade de. **Efeitos das alterações na Lei de Improbidade Administrativa**. Monografia. Curso de Direito. Universidade São Judas Tadeu. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/29950>>. p. 37.

réu (art. 5º, inciso XL). Isso quer dizer que apenas a lei mais branda poderá retroagir para atos praticados antes de sua publicação.⁴⁹

Conforme já explanado, por ter em seu corpo estrutural um coletivo de sanções e penalidades, a Lei de Improbidade Administrativa adota algumas dinâmicas do Direito Penal – sendo subespécie do direito punitivo –, e o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica é uma delas, ele se “insere em princípio constitucional com aplicabilidade para todo o exercício do *jus puniendi* estatal”. Por conseguinte, as novas leis que limitam a atividade repressora do Estado devem ter aplicação imediata, como retroagir aos casos em andamento.⁵⁰

Nesse sentido, a Lei n. 14.230/2021 trouxe expressa em seu texto a aplicabilidade dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador em seu sistema.⁵¹

Cabe lembrar que o artigo 14 do Código de Processo Civil dispõe que a norma processual “será aplicável imediatamente aos processos já em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”, mas não retroagirá. Sendo assim, aqueles atos processuais praticados ainda sob a vigência da Lei n. 8.429/1992 não sofrem interferência, em regra.⁵²

A dúvida do agente que já passava por um processo de Improbidade Administrativa antes da Lei n. 14.230/2021 permeava sobre a aplicabilidade das normas de natureza material ao seu caso – já que as de

⁴⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁵⁰ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei nº 8.429/92) e demais normas de direito administrativo sancionador. **Zênite Fácil**, categoria Doutrina, 11 nov. 2021. Disponível em: <<http://www.zenitefacil.com.br>>. Acesso em: 14 mar. 2023. p. 6.

⁵¹ "Art. 1º, § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador." BRASIL. **Lei n. 14.230/2021**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm>. Acesso em: 07 mar. 2023.

⁵² MENDONÇA, Stefanie. **A nova lei de Improbidade Administrativa e se retroatividade**. Artigo Científico. Curso de Direito. Centro Universitário Fadergs. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/23044>>. p. 21.

natureza processual se aplicam imediatamente ao processo em curso –, especialmente dos dispositivos considerados mais benéficos, e a resposta é que a lei atual poderá retroagir em benefício de agentes públicos ou de terceiros que ainda estão em investigação em ações distribuídas com base na Lei n. 8.429/1992.⁵³

Assim sendo, no caso de não ter sido demonstrado dolo no ato investigado, “configurar-se-á a inexistência do ato de improbidade”, o que poderá ser arguido em qualquer fase do processo.⁵⁴

Já no que tange às ações condenatórias já transitadas em julgado com base na Lei n. 8.429/1992, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, decidiu que a nova LIA não pode ser aplicada a casos nos quais houve condenações definitivas e processos em fase de execução das penas, uma vez que a lei está no âmbito do direito administrativo sancionador, e não do direito penal. *In casu*, foi reconhecida a repercussão geral (Tema 1911), gerando a seguinte tese:⁵⁵

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.

⁵³ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei nº 8.429/92) e demais normas de direito administrativo sancionador. **Zênite Fácil**, categoria Doutrina, 11 nov. 2021. Disponível em: <<http://www.zenitefacil.com.br>>. Acesso em: 14 mar. 2023. p. 8-10.

⁵⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei nº 8.429/92) e demais normas de direito administrativo sancionador. **Zênite Fácil**, categoria Doutrina, 11 nov. 2021. Disponível em: <<http://www.zenitefacil.com.br>>. Acesso em: 14 mar. 2023. p. 8-10.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1911**. Plenário Virtual. Min. Alexandre de Moraes. Leading Case: ARE 843989. Trânsito em Julgado: 16 fev. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1199>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

Conclui-se, então, que a nova lei beneficiou demasiadamente os agentes que já vinham sendo investigados/processados pela prática de atos que feriam a probidade, sendo que muitos deles chegaram a ter seus processos extintos. Dessa forma, percebe-se que a lei também proporcionou muito mais liberdade aos servidores públicos, que viram diminuir o rol das condutas pelas quais poderiam ser responsabilizados, fato que, na visão de alguns pode trazer prejuízos à administração, por atingir princípios já consolidados na legislação brasileira.

4. Os efeitos da alteração legislativa frente aos princípios do ordenamento jurídico brasileiro

Ao tempo em que pode se considerar que a Nova Lei de Improbidade Administrativa proporcionou a ampliação da liberdade/segurança aos servidores públicos, tem-se a discussão de que suas alterações atingiram alguns dos princípios adotados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O princípio *in dubio pro societate* foi um dos afetados. De acordo com esse preceito, mesmo que haja dúvida em relação à prática de conduta ilegal pelo réu, a ação deve ter continuidade em prol de um benefício a ser aproveitado por toda a sociedade.⁵⁶

Antes da nova lei, bastava que a petição inicial fizesse compreender a controvérsia e vinculasse a conduta dos acusados ao contexto narrado, sem a necessidade de detalhar exaustivamente cada uma delas, o que ficava reservado para a sentença. Em homenagem ao princípio *in dubio pro societate*, era devido o recebimento da ação de improbidade diante de indícios suficientes do cometimento de ato improbo.⁵⁷

⁵⁶ AGUIAR, L. A.; BRITO, E. A. de. ABORDAGEM CRÍTICA AO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. **REVISTA JURÍDICA DIREITO, SOCIEDADE E JUSTIÇA**, [S. l.], v. 8, n. 11, 2021. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/5772>. Acesso em: 17 mar. 2023. p. 9.

⁵⁷ MARTINS, Tiago do Carmo. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**: análise da Lei 8.429/92 à luz da doutrina e da jurisprudência – De acordo com a Lei 14.230/2021. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2022. *E-book*. p. 208-209.

Por passar a prever critérios mais rígidos para o recebimento da petição inicial e o prosseguimento da ação⁵⁸, alguns defendem que a nova lei pode afastar a ideia defendida por esse princípio, já que a ação só terá prosseguimento se for muito bem demonstrada na inicial a conduta e o dolo específico de lesar a administração pública.⁵⁹

Já no ajuizamento, deve haver grau maior de detalhamento, “delineamento do dolo, com todos os predicados exigidos a partir da reforma da LIA”, obtendo-se, então, segurança quanto ao que se imputa efetivamente a cada réu. Apesar disso, ressalta-se que essa demonstração não é absoluta, dependendo ainda de instrução probatória, contraditório e sentença, o que a nova lei visa é apenas demonstrar a potencial e provável ocorrência da improbidade e seu autor logo no ajuizamento da ação.⁶⁰

Assim, há quem defenda que ainda vige o princípio do *in dubio pro societate*, “mas a nova LIA sinaliza para a necessidade de maior cautela ao juiz quando do exame da peça inaugural, a fim de se evitar ao máximo demandas temerárias ou politicamente motivadas”.⁶¹

Consoante o anteriormente destacado, o Estado pode punir o agente que pratica improbidade por meios de distintas órbitas jurídicas, como a

⁵⁸ Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

[...] § 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).” BRASIL. Lei n. 8.429/1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁵⁹ NOVO, Benigno Núñez. O dolo específico na nova lei de improbidade administrativa. **DireitoNet**. 11 mar. 2023. Disponível em: < <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/12784/O-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁶⁰ MARTINS, Tiago do Carmo. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**: análise da Lei 8.429/92 à luz da doutrina e da jurisprudência – De acordo com a Lei 14.230/2021. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2022. *E-book*. p. 209-210.

⁶¹ MARTINS, Tiago do Carmo. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**: análise da Lei 8.429/92 à luz da doutrina e da jurisprudência – De acordo com a Lei 14.230/2021. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2022. *E-book*. p. 209-210.

penal, administrativa e cível. Esta afirmação não se refere apenas à sanção aplicada, mas também à própria persecução processual, diante do princípio da autonomia entre instâncias.⁶²

Como consequência, há grandes chances de o Estado incorrer no que se denomina *bis in idem*, que nada mais é do que “a multiplicação de persecução ou sancionamento a uma mesma pessoa, duas vezes, pelo mesmo fato”, conduta reprovada pelo direito sancionatório (princípio de vedação ao *bis in idem*).⁶³

Em observância ao princípio de vedação ao *bis in idem*, a nova lei estabelece que, no caso de absolvição na esfera penal, confirmada por Órgão colegiado, a ação de improbidade perde o objeto, seu prosseguimento pelos mesmos fatos é impedido.⁶⁴

Tal previsão, disposta no artigo 21, parágrafo 4º da LIA, teve a eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal em medida cautelar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7236. O requerimento foi no sentido de estar o dispositivo “em descompasso com os princípios da independência das instâncias, do juiz natural, do livre convencimento motivado e da inafastabilidade da jurisdição”, alegação que foi acolhida pelo ministro relator, Alexandre de Moraes.⁶⁵

Outrossim, acerca do tema é imperioso mencionar a vedação expressa da “possibilidade de pessoa jurídica ser punida com sanção prevista

⁶² HOFFMANN, Luísa Tramarin. **A vedação ao bis in idem no regime sancionador da improbidade administrativa: uma análise garantista a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/237893>>. p. 64.

⁶³ HOFFMANN, Luísa Tramarin. **A vedação ao bis in idem no regime sancionador da improbidade administrativa: uma análise garantista a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/237893>>. p. 65.

⁶⁴ NOVO, Benigno Núñez. O dolo específico na nova lei de improbidade administrativa. **DireitoNet**. 11 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/12784/O-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação direta de Inconstitucionalidade 7.236-DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Divulgada em: 9 jan. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

na Lei de Improbidade caso a conduta cometida também seja sancionada como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846/2012 (Lei Anticorrupção)”, que foi incluída pela Lei 14.230/2021.⁶⁶

Pode se dizer que a doutrina se divide acerca da positividade e da negatividade das alterações implementadas pela Lei n. 14.230/2021. Discute-se sobre o revestimento de perfil garantista da nova lei, assim como o Direito Penal, beneficiando o réu em detrimento da Administração Pública. No mais, existem críticas sobre o suposto interesse na impunidade ampla, já que os processos que apuravam as condutas outrora praticadas que não mais se aderem às condições puníveis pela Lei de Improbidade Administrativa serão arquivados.⁶⁷

Por outro lado, muitos especialistas aprovaram as alterações, uma vez que entendiam que a Lei de Improbidade Administrativa era utilizada politicamente, “com propósito excessivamente punitivista, sem justa causa ou em contrariedade com as garantias fundamentais do cidadão”.⁶⁸

Muitos são os lados positivos e negativos defendidos, havendo, portanto, benefícios e malefícios para ambas as partes. Ao tempo em que o servidor público sente-se mais “protegido” pela especificidade da nova lei, a sociedade pode se sentir preterida, afinal, o combate às condutas que atingem o patrimônio público, pertencente a todo cidadão, tornou-se mais restrito e permeado por diversos requisitos que antes não existiam.

⁶⁶ HOFFMANN, Luísa Tramarin. **A vedação ao bis in idem no regime sancionador da improbidade administrativa: uma análise garantista a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/237893>>. p. 88.

⁶⁷ LUZ, Fernando Henrique. **LIA e Alterações Implementadas pela Lei Nº 14.230/2021: Divergências Interpretativas**. Arauz & Advogados Associados, 2022. Disponível em: <<https://www.arauz.com.br/post/lia-e-altera%C3%A7%C3%B5es-implementadas-pela-lei%C2%BA-14-230-2021-diverg%C3%Aancias-interpretativas>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

⁶⁸ JUSTEN, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa - Comparada e Comentada** 1ª ed. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2021. p. 35.

5. Conclusão

A Lei de Improbidade Administrativa representa um importante papel no combate às condutas que lesam a Administração Pública e, conseqüentemente, toda a sociedade.

Com o passar do tempo, a legislação procurou formas de proteger o patrimônio público e os próprios princípios através de punições cada vez mais severas, que pudessem coibir a prática desses atos.

A Lei n. 8.429/1992 trata especificamente dos atos de improbidade administrativa, seu processamento e suas penalidades, se mostrando muito eficiente em responder ao interesse público de punir agentes que lesam o patrimônio comum.

A promulgação da Lei n. 14.230/2021 provocou diversas alterações no texto da Lei de Improbidade Administrativa e, com isso, causou discussões acerca de sua eficiência. Algumas das mudanças mais significativas foram a necessidade da presença de dolo específico para caracterizar ato de improbidade e a taxatividade das condutas puníveis.

Com isso, o número de condutas passíveis da aplicação da lei diminuiu significativamente, o que trouxe mais liberdade para o servidor público agir sem ser taxado como ímprobo. Discutiu-se muito, ainda, acerca da retroatividade da nova legislação mais benéfica e a conclusão foi de que ela retroage sim a casos praticados antes mesmo de sua promulgação, fato que resultou na extinção de punibilidade de inúmeros processos em andamento que apuravam condutas ímprobos.

As novidades trazidas pela legislação provocaram efeitos em princípios consolidados no ordenamento jurídico brasileiro, como no princípio do *in dubio pro societate*, o que causou divisão de entendimentos, havendo quem defenda que perdeu sua aplicação, abrindo espaço para o *in dubio pro reo*, diante da maior dificuldade em se levar adiante uma investigação/processo, e quem defenda que o princípio ainda vige, sendo que a

alteração se deu apenas na exigência de maior cautela do magistrado na análise da petição inicial, para não movimentar a máquina estatal em vão.

Na tentativa de eliminar o condão político da Lei de Improbidade, aplicou-se o garantismo herdado do Direito Penal, entretanto, não se olvida que, além da responsabilidade dessa lei, o agente também responderá na esfera penal, em razão da tríplice responsabilidade, sendo responsável civil, penal e administrativamente.

Dentro desse ponto, a nova lei ainda prezou para que não ocorresse o fenômeno do *bis in idem*, de forma que, as penas aplicadas por outras esferas poderão ser compensadas com sanções desta legislação.

Nota-se, portanto, o cuidado do legislador em evitar qualquer tipo de responsabilização exacerbada do agente público. Escorando-se em diversos princípios do ordenamento jurídico brasileiro, proporcionou mais liberdade ao agente, visando à aplicabilidade de garantias constitucionais.

Diante da presença de tantas divergências, não é possível concluir com absoluta certeza que a Nova Lei de Improbidade Administrativa prejudicou o combate às condutas ímprobas, uma vez que realizou ajustes que proporcionaram a aplicação de garantias constitucionais aos agentes públicos, tornando a instrução mais rigorosa e evitando influência de cunho político, mas sem afastar a aplicação de severas penalidades ao responsável, que inclusive foram agravadas na reforma.

Observou-se que ainda há muita discussão acerca da Lei n. 14.230/2021 e que sua eficácia divide a opinião de doutrinadores, motivo pelo qual sua aplicação certamente terá muitas divergências de entendimento, não devendo seu estudo findar.

Referências das fontes citadas

AGUIAR, Laura Acosta; BRITO, Ewerton Araújo de. ABORDAGEM CRÍTICA AO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SOCIETATE. **REVISTA JURÍDICA DIREITO, SOCIEDADE E JUSTIÇA**, [S. l.], v. 8, n. 11, 2021. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/5772>. Acesso em: 17 mar. 2023.

ANDRADE, Ticiane Carvalho. **A Lei de Improbidade Administrativa e as mudanças implementadas pela Lei nº 14.230: uma análise a luz do direito fundamental a probidade administrativa e do princípio da retroatividade da norma mais benéfica.** Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/4277>>.

ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 06 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.429/1992.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.230/2021.** Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm>. Acesso em: 07 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1108.** Primeira Seção. Direito Administrativo. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1108&cod_tema_final=1108>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.412.214-PR**, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 8 mar. 2016, DJe 28 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7042.** Relator: Alexandre de Moraes, julgado em 31 ago. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207043%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação direta de Inconstitucionalidade 7.236-DF.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Divulgada em: 9 jan. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1911.** Plenário Virtual. Min. Alexandre de Moraes. Leading Case: ARE 843989. Trânsito em Julgado: 16 fev. 2023.

Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1199>>.
Acesso em: 27 abr. 2023.

CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O dolo na improbidade administrativa: modernas teorias e nova legislação**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

CINTRA, Rodrigo Suzuki; SPAZIANTE, Ana Clara. O dolo específico na nova lei de Improbidade Administrativa. **Migalhas**, 18 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/o-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

HOFFMANN, Luísa Tamarin. **A vedação ao bis in idem no regime sancionador da improbidade administrativa: uma análise garantista a partir das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/237893>>.

MARTINS, Tiago do Carmo. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: análise da Lei 8.429/92 à luz da doutrina e da jurisprudência – De acordo com a Lei 14.230/2021**. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2022. *E-book*.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei nº 8.429/92) e demais normas de direito administrativo sancionador. **Zênite Fácil**, categoria Doutrina, 11 nov. 2021. Disponível em: <<http://www.zenitefacil.com.br>>. Acesso em: 14 mar. 2023. p. 6.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*.

MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas". **Revista Avanti**, Florianópolis/SC, v. 6, n. 1. 2022.

MENDONÇA, Stefanie. **A nova lei de Improbidade Administrativa e sua retroatividade**. Artigo Científico. Curso de Direito. Centro Universitário Fadergs. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/23044>>.

NOVO, Benigno Núñez. O dolo específico na nova lei de improbidade administrativa. **DireitoNet**. 11 mar. 2023. Disponível em: <

<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/12784/O-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 14 mar. 2023.

OLIVEIRA, Stephanie Andrade de. **Efeitos das alterações na Lei de Improbidade Administrativa**. Monografia. Curso de Direito. Universidade São Judas Tadeu. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/29950>>.

SAMPAIO, Melissa Di Lascio; ESTEVES, Suzane Ramos Rosa. Repercussões da nova Lei de improbidade administrativa nos processos administrativos disciplinares: análise doutrinária e das jurisprudências administrativa e pretoriana. **REVISTA DA PGE-SP**, v. 95, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo. A promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, DF, ano 12, n. 2. p. 409-426, maio-ago. 2020.