



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR
ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI N° 14.230/21

NEW PARADIGMS IN THE CHARACTERIZATION OF THE ACT OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT FROM LAW NO. 14,230/21

NUEVOS PARADIGMAS EN LA CARACTERIZACIÓN DEL ACTO DE IMPROBIDAD ADMINISTRATIVA A PARTIR DE LA LEY N.º 14.230/21

Vinícius Dutra Souza¹ Augusto de França Maia²

e4124622

<https://doi.org/10.47820/recima21.v4i12.4622>

PUBLICADO: 12/2023

RESUMO

Em 26 de outubro de 2021 foi promulgada a Lei n° 14.230, que promoveu extensas alterações na Lei n° 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa. A dimensão das modificações pode ser medida pelo fato de que, embora não tenha revogado a lei anterior, a Lei n°14.230/21 seja comumente intitulada como “Nova Lei de Improbidade administrativa”. O presente artigo tem como objeto justamente tais alterações, buscando analisar os novos paradigmas estabelecidos para a caracterização do ato de improbidade, passando principalmente pela análise da exigência da incidência do elemento subjetivo para caracterização do ato ímprobo. Para tanto, utilizou-se de uma metodologia de pesquisa bibliográfica descritiva e qualitativa na doutrina, jurisprudência e principalmente nas modificações normativas promovidas na Lei de Improbidade Administrativa. Por fim, concluiu-se que, dada a diversidade das alterações, há avanços e retrocessos a se apontar, mas em um balanço geral, a novel legislação promoveu uma revisão da tutela da probidade que há muito carecíamos, objetivando a sanção exclusivamente do agente público desonesto.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade administrativa. Modificações. Dolo específico.

ABSTRACT

On October 26, 2021, Law No. 14,230 was promulgated, bringing extensive changes to Law No. 8,429/92 – the Administrative Improbability Law. The magnitude of these modifications can be gauged by the fact that, while not repealing the previous law, Law No. 14,230/21 is commonly referred to as the "New Administrative Improbability Law." This article specifically addresses these changes, aiming to analyze the new paradigms established for characterizing acts of improbity, focusing particularly on the examination of the requirement for the presence of the subjective element in defining such acts. To achieve this, a methodology of descriptive and qualitative bibliographic research was employed, delving into doctrinal works, jurisprudence, and, most importantly, the normative changes brought about by the Administrative Improbability Law. In conclusion, given the diversity of the alterations, there are both advancements and setbacks to note. However, in an overall assessment, the novel legislation has ushered in a revision of the probity protection we have long needed, with the exclusive aim of sanctioning dishonest public agents.

KEYWORDS: Administrative misconduct. Modifications. Specific intent.

RESUMEN

El 26 de octubre de 2021 se promulgó la Ley N.º 14.230, que introdujo amplias modificaciones a la Ley N.º 8.429/92, conocida como la Ley de Improbidad Administrativa. La magnitud de los cambios puede medirse por el hecho de que, aunque no derogó la ley anterior, la Ley N.º 14.230/21 se denomina comúnmente la "Nueva Ley de Improbidad Administrativa". Este artículo se centra precisamente en estas modificaciones, buscando analizar los nuevos paradigmas establecidos para la caracterización

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

² Advogado. Mestre em Direito (UFERSA). Professor e coordenador do curso de Direito da Faculdade Católica Santa Teresinha (FCST). Professor Colaborador do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Conselheiro Seccional da OAB/RN. Membro da Comissão Especial de Estudos e Controle de Constitucionalidade e da Comissão de Direito Administrativo, ambas da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Seccional do RN. Membro do Instituto de Direito Administrativo Seabra Fagundes (IDASf).



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

del acto de improbidad, con especial atención al análisis de la exigencia de la presencia del elemento subjetivo para la caracterización del acto ímprobo. Para ello, se empleó una metodología de investigación bibliográfica descriptiva y cualitativa en la doctrina, jurisprudencia y, sobre todo, en las modificaciones normativas introducidas en la Ley de Improbidad Administrativa. En conclusión, dado la diversidad de los cambios, hay avances y retrocesos que señalar, pero en un balance general, la nueva legislación ha llevado a cabo una revisión de la protección de la probidad que hemos necesitado durante mucho tiempo, con el objetivo exclusivo de sancionar a los agentes públicos deshonestos.

PALABRAS-CLAVE: *Improbidad administrativa. Modificaciones. Dolo específico*

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.230/21, em 26 de outubro de 2021, representa um marco significativo no cenário jurídico brasileiro, promovendo alterações substanciais na Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Popularmente conhecida como a "Nova Lei de Improbidade Administrativa", esse conjunto de mudanças tem como objetivo revisar e aprimorar o arcabouço legal que regula a responsabilização de agentes públicos por atos ímprobos.

A reforma, que não revogou a legislação anterior, introduz novos paradigmas e critérios na caracterização dos atos de improbidade, bem como redefine os prazos prescricionais. Neste contexto, torna-se fundamental explorar e compreender as implicações dessas modificações, destacando os eventuais avanços, retrocessos e os impactos na preservação da probidade no âmbito da administração pública.

Este artigo busca, assim, analisar de maneira crítica as principais inovações trazidas pela Lei nº 14.230/21 e seu impacto no tratamento jurídico da improbidade administrativa no Brasil. Um foco particular é dedicado à exigência do elemento subjetivo, delineando como essa novidade legislativa redefine as condições para a imputação de responsabilidades.

1 - A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A construção deste trabalho passa, antes de tudo, por compreender no que consiste a chamada improbidade administrativa. Essa compreensão, por sua vez, deve-se iniciar por uma regressão à origem do próprio termo que lhe dá nome.

Mediante uma análise etimológica, ou seja, da sua origem, temos que o termo improbidade deriva diretamente da junção do prefixo "im", que denota um sentido de negação ou ausência, e do termo latino "probitate", que faz menção ao que é bom, íntegro, dotado de honra e honestidade.

Dessa forma, pode-se dizer que o termo improbidade faz referência a algo ou a determinada conduta que é privada de integridade, honra ou honestidade. Assim, tende-se a definir que a improbidade administrativa nada mais é do que o exercício da administração pública de maneira desonesta, ímproba.

De fato, de modo sumário, tal definição é suficiente. Todavia, ela pode se demonstrar bem mais complexa. Primeiramente, é necessário compreender a relação existente entre a probidade e a moralidade administrativa, tarefa nada fácil em razão da divergência doutrinária existente.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

Uma primeira vertente entende que a probidade administrativa decorre diretamente do princípio da moralidade administrativa, sendo a probidade apenas um subprincípio da moralidade. Já uma segunda vertente defende que a probidade se trata de um conceito mais amplo do que o de moralidade, porque aquela não abarcaria apenas elementos morais, conjugando o princípio da moralidade com outros princípios como o da legalidade, impessoalidade e eficiência.

Uma terceira vertente, defendida por Carvalho Filho (2020) e Di Pietro (2020) em suas respectivas obras, advoga, em síntese, que a probidade e a moralidade possuem o mesmo fim e que, portanto, se equivalem, ao ponto da Constituição Federal de 1988 ter apontado a moralidade dentre os princípios norteadores da administração pública (art. 37º, *caput*) e a improbidade como lesão a este e aos demais princípios (art. 37º, § 4º).

Assim, para seus adeptos, quando se exige que a administração pública seja exercida com probidade ou moralidade administrativa, na prática, em ambos os casos, isso significa que não basta a observância da legalidade, é preciso a guarda de princípios éticos e morais.

Apresentadas as correntes doutrinárias vigentes, entendemos que a probidade administrativa se mostra um conceito mais abrangente que a moralidade administrativa e que, embora ambos promovam, na prática, a tutela da administração pública para que seja exercida única e exclusivamente em atenção ao interesse público e em detrimento do interesse privado, restringir a improbidade à mera violação da moralidade mostra-se insuficiente

Isso se deve ao fato de que, conforme citado anteriormente, além da moralidade, outros princípios também regem a administração pública, estando dispostos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37º, *caput*, que prevê que "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:".

Além disso, o texto constitucional prevê, ainda no artigo 37º, em seu § 4º, que "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

Nota-se que o texto constitucional estabelece que tais sanções terão "forma e gradação previstas em lei", tratando-se, portanto, de uma norma constitucional de eficácia limitada. Conforme assevera Barroso (2020, p. 210), essas são normas "que não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, o qual deixou ao legislador ordinário a tarefa de completar a regulamentação das matérias nelas traçadas em princípio ou esquema".

Dessa forma, a previsão constitucional disposta no artigo 37º, § 4º, só ganhou alcance prático com a edição da Lei nº 8.429/92, intitulada "Lei de Improbidade Administrativa – LIA", que será objeto de breves comentários no tópico seguinte. Esta lei definiu os contornos dos atos e das sanções cabíveis para os casos de improbidade administrativa.

Baseando-se principalmente nas disposições trazidas na LIA e considerando as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, pode-se definir que, em sentido amplo, a improbidade administrativa



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

trata-se da prática de conduta funcional dolosa, que por ação ou omissão, implique em enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou ofensa aos princípios que regem a Administração Pública.

2 – A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI Nº 8.429/92

Antes de adentrarmos aos breves apontamentos acerca deste diploma legal, deve-se destacar que a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, foi promulgada em um contexto histórico caótico, em meio a uma insatisfação coletiva da sociedade diante dos diversos escândalos de corrupção no país, o que culminou ainda no ano de 1992 no *impeachment* do então presidente Fernando Collor. Logo, para além de atender à disposição constitucional de que trata o § 4º do artigo 37º, a LIA também atendeu ao clamor popular pela punição dos agentes públicos ímprobos.

Assim, a Lei nº 8.429/92 definiu os atos de improbidade, as respectivas sanções cabíveis e até mesmo normas processuais para o trâmite da ação de improbidade. Em seus artigos 9º, 10º e 11º, o diploma legal classifica os atos de improbidade em três categorias, sendo eles os atos que impliquem em enriquecimento ilícito, em prejuízo ao erário e atentem contra os princípios da administração pública, nesta ordem.

Contudo, recentemente, mais precisamente em 25 de outubro de 2021, o então presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei nº 14.230/21, que embora não tenha revogado a Lei nº 8.429/92, promoveu inúmeras e profundas modificações, estabelecendo, de fato, um novo regime na tutela da probidade administrativa no Brasil. A ponto de a Lei nº 14.230/21 ficar popularmente conhecida como a “Nova Lei de Improbidade Administrativa”, conforme será abordado a seguir.

3 - PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/21 – A NOVA LIA

A ideia de que o ordenamento jurídico brasileiro recebeu uma “Nova Lei de Improbidade Administrativa” se justifica, uma vez que por meio da Lei nº 14.230/21, dezenas de artigos da Lei nº 8.429/92 tiveram sua redação alterada, foram incluídos ou revogados.

Dentre as modificações mais significativas, destacam-se a imposição de um rol taxativo para os atos tipificados no artigo 11º, a modificação dos prazos prescricionais, a exclusão da modalidade culposa e a conseqüente exigência do dolo para a caracterização da improbidade administrativa, o qual é o cerne do debate trazido neste trabalho. Contudo, antes de adentrarmos no debate acerca do elemento subjetivo nos atos de improbidade, fazem-se necessários sucintos comentários acerca das demais modificações supracitadas.

Primeiramente, quanto ao rol taxativo que a redação da nova LIA estabeleceu para os atos de improbidade por inobservância dos princípios que regem a administração pública, destaca-se que tal mudança foi promovida por uma simples alteração da redação da parte final do artigo 11º, *caput*, substituindo-se a expressão “notadamente” por “caracterizada por uma das seguintes condutas”, passando o rol de exemplificativo para taxativo.

Com efeito, os incisos do artigo 11º, que anteriormente traziam apenas exemplos de condutas consideradas ímprobos, passaram a prever taxativamente as hipóteses em que a inobservância dos princípios que regem a administração pública configura-se improbidade.

RECIMA21 - Ciências Exatas e da Terra, Sociais, da Saúde, Humanas e Engenharia/Tecnologia



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

Dessa forma, atualmente, para que o ato seja caracterizado como ímprobo e enquadrado no artigo 11º da Lei de Improbidade, é necessário que a conduta do agente público não só atente contra os princípios da administração pública estabelecidos no *caput* do artigo 37º da Constituição Federal, como também a conduta deve estar expressamente prevista em um dos incisos do artigo 11º da LIA.

A modificação em questão provocou e provoca embates, se por um lado há quem aponte e defenda que a imposição da taxatividade trazida na nova LIA resulta em nítido retrocesso na tutela do bem jurídico da probidade, por outro há os que pontuam que a medida foi necessária para se evitar a utilização do artigo 11º como uma espécie de dispositivo residual para o enquadramento de toda e qualquer conduta equivocada do agente público como ato de improbidade.

Outra importante alteração foi a modificação do prazo prescricional para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa. Anteriormente, a Lei nº 8.429/92 previa, em seu artigo 23º, prazos prescricionais que variavam de acordo com o cargo exercido pelo agente ímprobo, descritos nos incisos I, II e III do mencionado dispositivo.

Com a alteração promovida pela nova LIA, os incisos foram revogados, e o *caput* do artigo 23º passou a conter a previsão de um prazo prescricional único de 8 (oito) anos, independentemente do cargo, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Neste ponto, a doutrina majoritária aponta tratar-se de uma alteração que favorece a apuração e repressão da improbidade.

Todavia, é válido salientar que no caso dos agentes que exercem mandatos eletivos, comumente os atos ímprobos só são evidenciados com o término do mandato. Dessa forma, em caso de reeleição, é possível que certos atos já se encontrem na iminência da prescrição ou até mesmo já prescritos quando os legitimados tomem ciência dos fatos.

Acontece que, embora a mudança acima seja extremamente significativa, há outro ponto ainda mais polêmico trazido pela nova LIA no que diz respeito aos lapsos prescricionais. Ao incluir o parágrafo 5º no artigo 23º da LIA, a Lei nº 14.230/21 trouxe para o âmbito da improbidade administrativa o instituto da prescrição intercorrente, que, segundo Carvalho Filho (2020, p. 1816), “é aquela que se consuma no curso da ação judicial”.

Conforme dispõe o §5º, uma vez interrompida a prescrição, cujas causas de interrupção encontram-se dispostas no §4º do artigo 23º, a contagem do prazo recomeça a partir do dia da interrupção, sendo então contado pela metade do prazo previsto no *caput* do artigo 23º, que, conforme já mencionado, é de 8 (oito) anos.

Por exemplo, se considerarmos a primeira das causas de interrupção, prevista no inciso I, §4º do artigo 23º, ajuizada a ação de improbidade, a contagem do prazo prescricional recomeça da data da interrupção, e o Poder Judiciário terá 4 (quatro) anos para prolatar uma sentença; caso contrário, o ato de improbidade restará prescrito, assim como em qualquer das causas de interrupção previstas nos demais incisos do §4º.

É fato que o instituto da prescrição intercorrente se fundamenta e busca efetivar o chamado princípio da duração razoável do processo, expressamente previsto no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 6º do Código de Processo Civil.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

No entanto, também é fato que, considerando o tempo médio de trâmite dos processos em nosso país e as inúmeras formas de protelá-lo, na prática, os agentes ímprobos ganharam uma nova arma na busca pela impunidade de seus atos. Logo, ainda que o novo prazo prescricional uno se mostre benéfico, o instituto da prescrição intercorrente trazido pela nova LIA não contribui em nada para a persecução dos agentes ímprobos.

Por fim, mas não por mera coincidência, deve-se tratar do fim da modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa. Na redação anterior da Lei nº 8.429/92, o dolo era elemento comum às três modalidades de improbidade dispostas na lei. Entretanto, o artigo 10º, que trata dos atos que implicam em prejuízo ao erário, também admitia a modalidade culposa.

Com a redação dada pela nova LIA, a expressão “culposa” foi retirada do *caput* do artigo 10º, de modo que as condutas que eventualmente resultem em danos ao erário, decorrentes de imprudência, imperícia ou negligência, não podem mais ser configuradas como atos de improbidade administrativa.

Assim, por consequência, passou-se a exigir a comprovação da existência do elemento subjetivo na conduta do agente para que se caracterize a improbidade em qualquer das modalidades previstas na LIA. Todavia, como se verá no tópico seguinte, com as modificações promovidas pela Lei nº 14.230/21, passou-se da exigência de comprovação do dolo genérico para o específico.

Ademais, deve-se destacar que, embora as condutas culposas que impliquem em danos ao erário não mais ensejem a aplicação da extensa gama de sanções dispostas na LIA, elas podem ser objeto de ressarcimento civil ou administrativo, conforme dispõem o artigo 28º da Lei nº 4.657/1942 e o artigo 12º e parágrafos do Decreto nº 9.830/2019.

4 - O ELEMENTO SUBJETIVO DOS TIPOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme vem se pontuando ao longo deste trabalho, a principal modificação trazida pela nova LIA é a exigência expressa da presença do elemento subjetivo do dolo para que as eventuais condutas perpetradas pelos agentes públicos sejam caracterizadas como atos de improbidade administrativa.

Dessa forma, não mais se admite a responsabilização objetiva por atos de improbidade administrativa em nenhuma hipótese, conforme se depreende da redação dos § 1º, 2º e 3º do artigo 1º, incluídos pela Lei nº 14.230/21, bem como da nova redação dada ao *caput dos* artigos 9º, 10º e 11º.

O parágrafo 1º do artigo 1º, incluído pela nova LIA, e o *caput* dos artigos 9º, 10º e 11º, dada a nova redação, são claros e expressos quanto a exigência do dolo. Veja-se:

Art. 1º (...)

§ 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.

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

Art. 10º. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

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

Observe que mesmo nos casos dos atos tipificados pelos artigos 9º e 11º, que desde a redação anterior já eram tipos notadamente dolosos, o legislador se ateve a reafirmar a necessidade da exigência do elemento subjetivo ao incluir as expressões destacadas acima.

A inclusão dos parágrafos 2º e 3º ao artigo 1º da LIA, por sua vez, é ainda mais impactante no tocante à exigência do elemento subjetivo, pois dispõem expressamente qual o tipo do dolo exigido para a caracterização do ato ímprobo:

Art. 1º (...)
§2º Considera-se dolo a vontade consciente e livre 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.

Com as disposições trazidas pelos parágrafos 2º e 3º, passou-se a exigir a existência do dolo específico em detrimento ao dolo genérico na caracterização do ato de improbidade. Sabe-se que o dolo genérico se trata da mera vontade livre e consciente do agente em praticar a conduta antijurídica tipificada. Mas o chamado dolo específico vai além.

Com a exigência do dolo específico, requer-se que a conduta tenha uma finalidade ilícita específica e predeterminada conscientemente pelo agente. Logo, não basta mais alegar e demonstrar que a conduta do agente público é dolosa ou evidenciar sua mera ilegalidade; é necessário demonstrar a má-fé, a intenção de lesar o interesse público com o propósito de auferir um determinado proveito.

Com efeito, pode-se concluir que o dolo específico se trata da incidência na conduta do agente da consciência + vontade + finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou outrem, seja pessoa ou entidade, conforme se depreende facilmente da leitura dos parágrafos 2º e 3º do artigo 1º da LIA.

Ademais, o legislador cuidou em dispor ainda mais expressamente que a comprovação do dolo específico é exigida para caracterização de todos os tipos de improbidade, até mesmo para aqueles previstos em leis especiais. O §1º do artigo 11º da LIA dispõe que:

Art. 11º (...)
§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

Contudo, tal disposição normativa não se aplica exclusivamente aos atos tipificados pelo artigo 11º, uma vez que o §2º determina que:



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

Art. 11º (...)

§2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei."

Fato é que a exigência do dolo específico expressamente disposto pela Lei nº 14.230/92 colocou no centro dos debates acerca da improbidade administrativa, a discussão do alcance e da efetividade da norma na responsabilização dos agentes ímprobos, sendo comum nos depararmos com ataques e críticas a novel legislação, afirmando-se que as modificações esvaziaram a tutela da probidade administrativa.

Contudo, primeiramente, há de se salientar que esse já era um entendimento fortemente difundido na doutrina e jurisprudência, de modo que a Lei nº 14.230/21 apenas positivou o que já vinha sendo aplicado. Além disso, é evidente que com as modificações trazidas pela nova LIA o legislador não se preocupou em sancionar as condutas dos agentes públicos eventualmente incompetentes, mas, sim as condutas dos agentes desonestos.

Desse modo, tal medida há muito se mostrava necessária, uma vez que, embora destoe do ideal projetado e indispensável, é inegável a alta incidência de erros no exercício da função pública no Brasil, até mesmo levando-se em conta a deficiência ou completa inaptidão técnica dos agentes públicos que a exercem.

Outrossim, a tutela jurídica da probidade efetivada através da Lei nº 8.429/92, bem como as demais normas estabelecidas no âmbito do direito administrativo, tem, acima de tudo, o objetivo de atender ao princípio da primazia do interesse público, um dos pilares do regime jurídico-administrativo brasileiro.

No entanto, constatou-se durante as quase três décadas transcorridas desde a publicação da Lei nº 8.429/92, uma espécie de asfixia e engessamento das condutas dos agentes públicos, especialmente daqueles dotados de uma maior discricionariedade, como no caso dos integrantes do Poder Executivo. O rigor exagerado que se verificava anteriormente, por vezes, levava o agente manifestadamente honesto a inibir-se em sua atuação, tornando-a, em certa medida, até mesmo ineficiente.

Desse modo, pode-se concluir que a tutela exagerada culminava em um resultado totalmente contrário ao que se pretendia, dado que o interesse público restava prejudicado diante do receio desencadeado em razão das possíveis sanções atribuíveis ao agente pela prática de atos naturais ao exercício da administração pública.

Nesse sentido, as modificações perpetradas pela nova LIA têm, para além da finalidade primordial de punir os agentes comprovadamente desonestos, a intenção de permitir e proporcionar segurança jurídica para que o agente público honesto exerça a administração pública sem qualquer receio de que, por mero erro ou até mesmo culpa, lhe venham a ser impostas as sanções previstas na LIA



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

5 - A QUESTÃO DA RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Estabelecida, por força da lei, a exigência do dolo específico para todos os tipos de improbidade, surgem ainda outros questionamentos: as modificações trazidas pela novel legislação retroagirão ou não às condenações já transitadas em julgado? E quanto às ações ainda em curso? Há ainda que se tratar da aplicação retroativa dos novos prazos prescricionais.

Acontece que, embora tenha provocado acalorados debates, os questionamentos feitos acima foram rapidamente elucidados. No dia 18 de agosto de 2022, no julgamento do Recurso Extraordinário de Agravo 843989, cuja repercussão geral foi reconhecida (Tema 1199), o Supremo Tribunal Federal (STF), sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, fixou as seguintes teses:

- 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

Em seu voto, que prevaleceu ao final da votação, o relator apontou que:

A retroatividade é uma previsão expressa e constitucional para a lei penal expressa, não para a lei civil, sob pena de ferimento à estabilidade jurídica. E, dessa maneira, não existindo previsão expressa na lei, não há como afastar o princípio de que a lei passa a valer daqui para frente. A regra mais benéfica, portanto, da Lei 14.230/2021, que é a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa não é retroativa.

Dessa forma, conforme se depreende inequivocadamente das teses citadas anteriormente, o colegiado fixou o entendimento de que as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21 são (i) irretroativas com relação aos processos já transitados em julgado; (ii) retroativas com relação aos processos ainda em andamento por atos ímprobos em modalidade culposa; e (iii) é irretroativa quanto aos novos prazos prescricionais, gerais ou intercorrentes.

6- MÉTODO

A elaboração deste trabalho teve como ponto de partida a análise dos novos paradigmas na caracterização do ato de improbidade administrativa, introduzidos pela Lei nº 14.230/21. Sob essa perspectiva, adotou-se principalmente uma metodologia de pesquisa bibliográfica descritiva e qualitativa, explorando fontes na doutrina, jurisprudência e, sobretudo, as modificações normativas promovidas pela Lei nº 14.230/21 na Lei nº 8.429/92. O objetivo central foi examinar os impactos, tanto negativos quanto positivos, da recente legislação na definição dos atos ímprobos, com foco especial na análise da exigência do elemento subjetivo na conduta do agente.



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

7 – CONSIDERAÇÕES

As alterações significativas promovidas pela Lei nº 14.230/21 na legislação brasileira, notadamente na Lei de Improbidade Administrativa, representam um marco na busca pela eficácia e adequação das normativas que regem a conduta dos agentes públicos. Ao revisitar os fundamentos que orientam a caracterização dos atos ímprobos, a legislação atual trouxe à tona uma série de paradigmas que impactam diretamente a forma como a improbidade administrativa é conceituada e sancionada.

O cerne da discussão trazida neste trabalho reside na introdução do elemento subjetivo, exigindo a comprovação do dolo específico na conduta do agente. Essa mudança não apenas estabelece uma nova abordagem na avaliação da probidade administrativa, mas também redefine as condições para a imposição de sanções, conferindo maior clareza e precisão ao enquadramento dos atos ímprobos.

A imposição de um rol taxativo para os atos tipificados no artigo 11º, a modificação dos prazos prescricionais e a exclusão da modalidade culposa são outras facetas que reconfiguraram o cenário da responsabilização administrativa. A Lei nº 14.230/21 busca, assim, proporcionar uma tutela mais específica, visando punir de forma efetiva os agentes comprovadamente desonestos, enquanto oferece segurança jurídica para aqueles que exercem suas funções de maneira ética e responsável.

Em um balanço geral, é inegável que a nova legislação promoveu uma revisão necessária na tutela da probidade administrativa. No entanto, a diversidade das alterações também gera debates acerca de seus possíveis avanços e retrocessos. A eficácia dessas mudanças dependerá da aplicação criteriosa pelos órgãos competentes e do amadurecimento da interpretação jurisprudencial ao longo do tempo.

Portanto, ao contemplar essas transformações, é essencial que a comunidade jurídica e a sociedade como um todo estejam atentas aos desdobramentos, contribuindo para a evolução contínua das normativas que regem a conduta no serviço público e para a promoção da probidade e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

RECIMA21 - Ciências Exatas e da Terra, Sociais, da Saúde, Humanas e Engenharia/Tecnologia



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

NOVOS PARADIGMAS NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR DA LEI Nº 14.230/21
Vinicius Dutra Souza, Augusto de França Maia

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de improbidade administrativa:** atualizada de acordo com a Lei n. 14.230/2021. São Paulo: Almedina, 2022.

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

MENDES, Daiane Laurita Lima; MOURA, Cid Capobiango Soares de. A incidência do dolo na lei de improbidade administrativa: uma breve análise sobre sua (ir)retroatividade. **Revista Synthesis**, v.11, n. 1, p. 1-7, 2022.

STF. **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989 – PR**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 18/08/2022. Data de Publicação: 18/08/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&n%20umeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 20 nov. 2023

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso?. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 84, p. 147-169, abr./jun, 2022.