



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**MAURICIO MARCELLINI PEREIRA**

**AS ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/21)  
E A (IR) RETROATIVIDADE DE SUA APLICAÇÃO**

**BRASILIA  
2023**

**MAURICIO MARCELLINI PEREIRA**

**AS ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/21)  
E A (IR) RETROATIVIDADE DE SUA APLICAÇÃO**

Artigo científico apresentado como requisito final de avaliação da Disciplina TCC 2 pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. André Pires Gontijo

**BRASILIA  
2023**

**MAURICIO MARCELLINI PEREIRA**

**AS ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/21)  
E A (IR) RETROATIVIDADE DE SUA APLICAÇÃO**

Artigo científico apresentado como requisito final de avaliação da disciplina TCC 2 pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. André Pires Gontijo

**BRASILIA, 06 DE OUTUBRO DE 2023**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor(a) Orientador(a)**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

**MAURICIO MARCELLINI PEREIRA**

**AS ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/21)  
E A (IR) RETROATIVIDADE DE SUA APLICAÇÃO**

**Resumo**

A modalidade sancionadora associada ao direito administrativo foi estabelecida de forma inovadora na Constituição Federal de 1988. A norma constitucional trouxe tratamento sancionatório diferenciado para os atos de improbidade administrativa de forma a responsabilizar e punir mais severamente a conduta ilegal ou imoral de agentes públicos, e de quem induzir ou concorrer para a sua prática, atendendo aos anseios da sociedade no combate à corrupção na Administração Pública. O objetivo deste artigo científico é avaliar se a nova Lei de Improbidade Administrativa atende aos requisitos constitucionais e se é possível a sua aplicação de forma retroativa aos processos em curso relativos aos atos praticados antes de sua vigência. O artigo faz um exame do arcabouço jurídico sobre o tema para compreender a adequação constitucional e o impacto das modificações introduzidas pela nova lei. A metodologia parte de uma pesquisa bibliográfica junto às fontes primárias (diploma legal) e secundárias do direito (doutrina e jurisprudência com ênfase aos julgamentos da suprema corte com repercussão geral) bem como artigos científicos a fim de analisar criticamente o tema.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo Sancionador; Administração Pública; Lei de Improbidade Administrativa; Dolo; Culpa; Agente Público.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	5
2. RESPONSABILIDADE JURÍDICA E SEUS ELEMENTOS .....	7
3. RESPONSABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
4. ELEMENTO TIPICIDADE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	13
5. A “NOVA” LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	14
6. JULGAMENTO DO TEMA 1199 - (IR)RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/21.....	21
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS.....	33

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 protege a moralidade e a probidade administrativa como princípios basilares do Estado Democrático de Direito. O texto constitucional protege a Administração Pública imputando severas sanções aos agentes públicos que atuem de forma desonesta e desleal no exercício das suas funções<sup>1</sup>.

O constituinte delegou ao legislador ordinário a regulamentação do procedimento para imposição de tais sanções. Em junho de 1992 é promulgada a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92) dando concretude ao texto constitucional, com o objetivo de responder ao anseio popular de combate a corrupção em meio aos escândalos da época. A Lei 8.429/92 significou um importante marco na administração pública brasileira.

As condutas ímprobas foram tipificadas no artigo 9º para os atos que importam enriquecimento ilícito, no artigo 10º para os atos que causam prejuízo ao erário e no artigo 11º para os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. O escopo de aplicação da lei envolve tanto os atos de improbidade administrativas praticados pelos agentes públicos como pelos agentes privados beneficiados por tais condutas improbadas.

A necessidade de demonstrar o elemento subjetivo dolo ou culpa para caracterizar a conduta improba sempre foi controvertida na vigência da Lei 8.429/92 abrindo margem para diferentes interpretações na aplicação dos dispositivos legais. Somente o artigo 10º fazia referência expressa ao elemento subjetivo do agente, abarcando qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa, ainda assim controverso sob o ponto de vista da constitucionalidade de tal dispositivo legal. Para os demais dispositivos, artigos 9º e 11º, apenas estabeleciam a responsabilização a título de dolo.

A polêmica da constitucionalidade do elemento culposo e dolo genérico na tipificação dos atos de improbidade administrativa estabelecidos na Lei 8.429/92 suscitou críticas e importantes debates entre doutrinadores, julgadores e operadores do direito.

---

<sup>1</sup> Nos termos do art. 37, §4º da Constituição Federal, “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”

Faz-se necessário a distinção dos princípios constitucionais de ilegalidade, imoralidade e improbidade. Segundo Cammarosano e Pereira (2013)<sup>2</sup>:

“Há de se reconhecer, portanto, diferentes graus quanto à gravidade do comportamento ofensivo à ordem jurídica. Todo comportamento, ou resultado de que seja causa, em desacordo com a ordem jurídica, ofensivo a regras e/ou princípios jurídicos que a compõem, caracteriza-se como ilegalidade. Se a ilegalidade implicar ofensa às normas que juridicizam valores morais, como ocorre com qualquer intencional violação da lei ou desvio de finalidade, a ilegalidade restará agravada, configurando ofensa à moralidade administrativa, ensejando até a propositura, por qualquer cidadão, de ação popular (Constituição da República, art. 5º, LXXIII). Mas se a ofensa à ordem jurídica implicar ainda desvio ético-jurídico de superlativa gravidade, consubstanciando desonestidade, referida ofensa à ordem jurídica especialmente qualificada configura, aí sim, improbidade administrativa”

Ainda antes da nova lei, jurisprudência do STJ decidiu reiteradamente que a improbidade é a ilegalidade qualificada pela má-fé e que o objetivo da legislação é o de punir, exclusivamente, o agente corrupto e desleal e não o incompetente ou o inábil. Segundo Barcelos (2022, p.3)<sup>3</sup>:

“Houve, nas décadas pós lei de improbidade, uma grande banalização do instituto, sendo que um manancial de ações foi proposto, não raro, com o objetivo puro e simples de obter ressarcimentos aos cofres públicos, ou mesmo com o fim de ver punido aquele agente incompetente, mas não corrupto, por eventuais equívocos no curso da administração. Isso trouxe, aliás, consequências no curso das administrações, afinal, submetidos a um alto risco decisório, gestores passaram a atuar não na busca do interesse público, mas visando sua autoproteção (a obra de Rodrigo explora magistralmente o fenômeno).”

A Lei nº 14.230 de 25 de outubro de 2021 promoveu uma profunda reforma da Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Neste sentido, o presente artigo faz um exame do arcabouço jurídico sobre o tema para compreender o impacto das modificações introduzidas pela nova lei, notadamente a exigência do elemento subjetivo dolo e as novas regras de prescrição. Acrescenta ainda uma avaliação sobre a (ir) retroatividade para sua aplicação aos atos de improbidade praticados antes da sua vigência.

A questão chave que se coloca é se a nova Lei de Improbidade Administrativa atende aos princípios constitucionais da administração pública e, ainda, se é possível a sua aplicação de forma retroativa aos processos em curso relativos a atos praticados antes de sua vigência. O

---

<sup>2</sup> CAMMAROSANO, M.; PEREIRA, F. U. Improbidade Administrativa e a Jurisprudência Do Stj. Revista CEJ, v. 17, n. 61, 2013. Pags.: 119-120.

<sup>3</sup> BARCELOS, Guilherme. Artigo: A Nova Lei de Improbidade e a "doutrina Teori". Revista Consultor Jurídico, 5 de abril de 2022

tema é de suma importância para a administração pública e o artigo buscará responder estas questões chaves.

A esse respeito, há farta bibliografia abordando doutrinariamente tais alterações, seja em livros, artigos ou na própria jurisprudência de forma a contribuir no debate que se instalou sobre as implicações da nova legislação, inclusive a (ir) retroatividade de sua aplicação.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica junto às fontes primárias (diploma legal) e secundárias (doutrina e jurisprudência) do direito bem como artigos científicos a fim de analisar criticamente o arcabouço jurídico sobre o tema. O debate no Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR, *leading case* do Tema de Repercussão Geral 1.199 teve um capítulo especial.

O artigo está dividido em sete tópicos. No primeiro discorreremos sobre a responsabilidade jurídica e seus elementos nas diferentes esferas de responsabilização. No segundo e terceiro abordaremos a responsabilidade na Administração Pública e os tipos de Improbidade Administrativa. Em seguida apresentaremos o contexto e as principais alterações introduzidas pela “nova” Lei de Improbidade Administrativa. No sexto tópico destacaremos os principais argumentos que fundamentaram a decisão do Supremo Tribunal Federal ao fixar a tese do Tema 1.199 de Repercussão Geral no que tange a (ir)retroatividade da aplicação da nova lei, particularmente a exclusão da modalidade culposa como elemento dos atos de improbidade administrativa bem como aos novos prazos prescricionais definidos. Nas Considerações Finais apresentaremos uma reflexão sobre os resultados do presente artigo.

## **2. RESPONSABILIDADE JURÍDICA E SEUS ELEMENTOS**

A responsabilidade decorre de um contexto social e imputa ao agente o dever de assumir as consequências dos atos. O ato ilícito praticado por um agente que causa dano a outrem enseja o dever de indenizar. A responsabilidade é sempre um dever sucessivo, sendo “não lesar” o dever jurídico originário. A Responsabilidade Jurídica está amparada pela força estatal e as esferas de responsabilização são autônomas e dependem da natureza do direito violado e/ou do prejuízo causado: penal, civil, administrativa, ambiental, tributária.

Num paralelo entre a responsabilidade civil e penal, identificamos que a primeira tem caráter reparatório e a outra repressivo. A culpabilidade é mais ampla na responsabilidade cível.



Na responsabilidade penal o ato violador atinge valores que comprometem a ordem pública e a vida social, denominando-se crime ou delito, podendo ser punido com penas restritivas da liberdade. Já no civil essa ofensa tem o nome de ilícito civil, consistindo as cominações no ressarcimento ou indenização. A sentença civil não influencia a penal, já esta última, se condenatória, faz coisa julgada na civil, restando apenas o quantum a ser indenizado.

A conduta, o dano e o nexo de causalidade formam os pressupostos para a responsabilização civil do agente. Segundo Stolze (2022), o núcleo fundamental da noção de conduta humana é a “voluntariedade” que resulta da liberdade de escolha do agente imputável. A conduta voluntária está presente como elemento tanto da responsabilidade subjetiva, fundada em culpa, quanto da responsabilidade objetiva, fundada no risco, visto que o autor do dano age com sua livre capacidade de autodeterminação.

Segundo Cavalieri (2010), a culpa em sentido estrito é a “conduta voluntária contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível”<sup>4</sup>. O agente poderia e deveria tomar atitude diversa daquela que tomou, ou seja, é cautela, atenção e diligência que o sujeito de direito deve ter para não causar dano a ninguém. Portanto, a culpa é uma conduta que nasce lícita e desvia no resultado para a ilicitude. O resultado não foi intencional, mas provocado por inobservância do dever de cuidado.

As formas de exteriorização da conduta culposa são: i) Imprudência: falta de cautela por conduta comissiva, ação; ii) Negligência: falta de cautela por conduta omissiva ou inobservância dos deveres e obrigações (comportamento passivo); iii) Imperícia: falta de habilidade no exercício de atividade técnica.

A culpa grave é caracterizada por extremo grau de negligência, imprudência ou imperícia nos termos do § 1º, art. 12 do Decreto 9.830/2019<sup>5</sup>. Tal dispositivo conceitua “erro grosseiro” aquela conduta evidente praticada com culpa grave. Na definição do ministro Luis Roberto Barroso por ocasião do julgamento da ADI 6424/DF, “Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou

---

<sup>4</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2010 pag. 34

<sup>5</sup> Decreto 9.830/19, Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.”

impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção”. Conforme será visto adiante o “erro grosseiro” não imputa improbidade administrativa, mas sim responsabilidade civil do agente com o dever de reparar o dano.

Já o dolo “caracteriza-se por uma conduta que já nasce ilícita, posto ser intencional - direcionada ao cometimento do prejuízo”<sup>6</sup>. Há vontade conscientemente dirigida à produção de um resultado ilícito. No dolo eventual, ou dolo indireto, ocorre quando há previsão do resultado e o agente não o quer diretamente, mas assume o risco de produzi-lo.

A diferença entre o dolo eventual e a culpa consciente reside no fato de que no primeiro, o agente assume o risco de produzir o resultado, enquanto na segunda o agente acredita sinceramente que o evento danoso não irá ocorrer.

Ainda relativo ao dolo, o Código Penal<sup>7</sup>, define que o crime é “doloso quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo”. Segundo Bitencourt (2018) pode-se afirmar que o dolo é formado a partir de dois elementos. O primeiro deles é o aspecto cognitivo ou intelectual, nestes termos, a consciência do fato constitutivo da ação típica, a qual deve estar presente no momento da ação, sendo insuficiente a circunstâncias objetivas do tipo. O segundo é o aspecto volitivo do dolo, em outros termos, a vontade de o agente realizar a ação típica. A vontade do agente deve ser incondicionada e englobar a ação ou omissão (conduta), o resultado e o nexos causal. Como é evidente, a vontade pressupõe a previsão, ou, em outras palavras, a representação, dado que não é possível, de forma consciente, querer algo distinto daquilo que se representou, ao menos parcialmente.

Relativamente ao elemento subjetivo culpa, a doutrina penalista destaca que no tipo injusto culposos há, em verdade, a violação de um dever objetivo de cuidado em razão de negligência, imprudência ou imperícia. Diversamente do verificado no tipo doloso, aqui a

---

<sup>6</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. pag.34

<sup>7</sup> Código Penal, Art. 18 - Diz-se o crime:

Crime doloso

I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;

Crime culposos

II - culposos, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Parágrafo único - Salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente.

conduta a ser punida era, a princípio, penalmente irrelevante e lícita. A tipicidade relativamente às condutas praticadas a título de culpa, no entanto, não será arbitrário e dependerá da aferição das condutas praticadas pelo agente, com fins de determinar se este agiu com o cuidado necessário e normalmente exigível. Por evidente essa análise deve ser realizada diante das condições concretas presentes no momento do fato e deve considerar a necessidade objetiva, naquele instante, de proteger o bem jurídico.<sup>8</sup>

### **3. RESPONSABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, elenca os cinco princípios norteadores da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.<sup>9</sup> Além dos princípios expressos no texto constitucional, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>10</sup> elenca os seguintes princípios implícitos do Direito Administrativo: supremacia do interesse público sobre o interesse privado; finalidade; razoabilidade; proporcionalidade; motivação; devido processo legal e ampla defesa; controle judicial dos atos administrativos; responsabilidade do Estado por atos administrativos; princípio da boa administração; e segurança jurídica.

Dentre os princípios da Administração Pública, a moralidade, a legalidade e a impessoalidade assumem especial relevância para avaliação dos atos de improbidade administrativa, por serem originadores dos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade. O artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa tipifica os atos dolosos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A inobservância dos princípios e descumprimento das obrigações na Administração Pública sujeita seus agentes a responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal, a depender da gravidade da conduta atribuída pelo legislador e da natureza da infração.

A responsabilização civil de agentes públicos revela-se, notadamente, na reparação de danos causados à Administração. O art. 37, §6º do Constituição Federal prevê que as “pessoas

---

<sup>8</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal: parte geral. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Pag. 543

<sup>9</sup> Nos termos do artigo 37, caput da Constituição Federal “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”

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021. Pag. 81 a 108

jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

A responsabilidade do ente público é objetiva bastando ao terceiro lesionado demonstrar o dano e o nexo de causalidade. O direito de regresso imputa uma responsabilidade subjetiva ao agente público sendo necessária a presença do elemento culpa ou dolo. O elemento erro grosseiro imputa ao agente público responder civilmente com o dever de reparar conforme artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que dispõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Os agentes públicos também estão sujeitos a responsabilização administrativa através da aplicação de penalidades disciplinares de advertência, suspensão e até demissão em consequência de condutas que ferem as normas e procedimentos da Administração Pública.

A responsabilização penal de agentes públicos é tratada nos artigos 312 a 327 do Código Penal que trata “Dos crimes contra a Administração Pública”, especificamente “Dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral”, para os quais são previstas penas de detenção e reclusão. A responsabilização criminal por crimes funcionais, mediante processo penal, tem por fundamento a tutela da integridade da Administração Pública.

Importante destacar a cumulação de responsabilidades uma vez que a conduta ilícita pode ensejar efeitos em mais de uma esfera em função da distinção de fundamentos para aplicação de sanções em cada uma delas. Significa dizer que o agente público pode sofrer uma ação civil, processo administrativo e/ou processo penal pela mesma conduta ilícita. Cammarosano e Pereira (2013)<sup>11</sup> destacam o caráter autônomo constitucional da improbidade:

“A (im)probidade administrativa, por outro lado, detém característica própria que lhe confere identidade e tratamento constitucional autônomo. Não sem razão o constituinte, ao lado da moralidade e da legalidade, trata da (im)probidade administrativa: *Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 9º – Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das*

---

<sup>11</sup> CAMMAROSANO, M.; PEREIRA, F. U. Improbidade Administrativa e a Jurisprudência Do Stj. Revista CEJ, v. 17, n. 61, 2013. Pag. 118

*eleições Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II – incapacidade civil absoluta; III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] V – a probidade na administração [...]*

Diante do tratamento autônomo entre legalidade, moralidade e improbidade, impõe-se ao operador do direito desvelar, a partir da interpretação sistemática do texto constitucional, as diferenças consideradas pelo constituinte.”

Neste sentido, o artigo 1º, §4º da Lei 14.230/21 também a norma infraconstitucional estabelece que "aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador". Sendo a norma de direito sancionatório, nasce a discussão sobre a incidência ou não do artigo 5º, XL, da Constituição, responsável por assentar que "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu".

Segundo Guedes e Gonçalves (2021), o “Direito Administrativo Sancionador (DAS)”, sub-ramo do Direito Administrativo, consiste na "expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado" <sup>12</sup>. Num paralelo com o Direito Penal, apesar de representarem o poder punitivo estatal, não guardam similitude de lógica operativa.

Assim, na impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por expressa determinação constitucional que prevê responsabilidades diversas (CF, art. 37, §4º), a nova Lei de Improbidade Administrativa optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade.

---

<sup>12</sup> GONÇALVES, Benedito; GUEDES, Renato César. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. Revista Estudos Institucionais, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468.

A conclusão da natureza civil do ato de improbidade administrativa é de relevância importância para definição da (ir)retroatividade dos dispositivos benéficos da Lei 14.230/2021 como veremos na discussão do tema na suprema corte.

#### **4. ELEMENTO TIPICIDADE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Nem toda conduta que atenta contra a boa-gestão pública é tida como improbidade administrativa. Existem, na verdade, elementos caracterizadores do ato ímprobo, instituídos pela Lei n. 8.429/1992 amplamente abordados pela doutrina e a jurisprudência. São eles que tornam a improbidade administrativa espécie própria dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Neste tópico vamos tratar especificamente do elemento tipicidade dos atos ímprobos.

O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado e exige um desvio de conduta devidamente tipificado em lei, tanto do agente público como de quem induzir ou concorrer para a prática do ato. Assim, os artigos 9, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992 alterados pela Lei 14.230/21 apresentam rol de tipos normativos, nos quais deve se enquadrar a conduta comissiva ou omissiva do agente.

O artigo 9º dispõe que “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” na Administração Pública (caput), elencando exemplificativamente condutas passíveis de sanção.

Já o artigo 10 prevê como ímprobo o ato “que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres” dos órgãos e entidades públicas (caput) também elencando as condutas de forma exemplificativa nos 22 incisos deste artigo.

Por fim, o artigo 11 prevê rol taxativo de atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, tais como: “III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado”, “V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de

concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros” dentre outros.

Assim sendo, pode-se afirmar genericamente que, para a existência de ilicitude passível de sanção com fulcro na Lei de Improbidade Administrativa, o agente deve praticar conduta que importe enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ou que se emoldure no rol trazido pelo art. 11 do referido diploma legal contra os princípios da Administração Pública.

## **5. A “NOVA” LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) representou, naquele momento, um marco na busca pela moralização da Administração Pública Brasileira num contexto social conturbado em meio aos escândalos de corrupção da época de sua promulgação. Apesar de ter sido uma conquista importante no combate à corrupção e a má gestão de recursos públicos, não era considerada uma lei extremamente técnica uma vez que deixou brechas para inúmeras interpretações e problemas na definição dos tipos de improbidade.

A interpretação e aplicação da Lei de Improbidade Administrativa apresentou um histórico de profundas controvérsias e parcela relevante da academia e dos operadores do direito avaliavam que o então sistema de responsabilização dos agentes públicos era falho e incapaz de coibir atos efetivamente ímprobos e desonestos.

Na visão de Marçal Justen Filho, por ser uma norma eivada de conceitos abertos, indeterminados e vagos, permitiu diversos julgamentos proferidos sem as devidas instruções probatórias e fundamentados em presunções incabíveis<sup>13</sup>. Muitos processos eram instaurados de forma banal, empregados como ferramentas para que agentes do aparato punitivo estatal conseguissem impor sua vontade ou interpretação jurídica.

Havia um ambiente de medo e insegurança, tanto eram os excessos e distorções hermenêuticas, que afastaria da Administração Pública agentes honestos e competentes, mas

---

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 8.

receosos de eventual responsabilização por atos falhos praticados no curso regular da gestão. O viés de punição e o uso político da LIA pedia mudanças. Segundo Oliveira (2021):<sup>14</sup>

“De fato, os agentes públicos têm se esquivado de prolatar decisões administrativas em situações que não se amoldam à literalidade do dispositivo normativo ou que apresentam dúvidas interpretativas, notadamente em hipóteses que envolvam a definição do alcance dos princípios jurídicos e dos conceitos jurídicos indeterminados, mesmo nos casos que são precedidos de posicionamentos da advocacia pública favoráveis à tomada da decisão ou apoiada em jurisprudência não pacificada”

Neste ponto, importante trazer as alterações introduzidas pela Lei 13.655/18 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Num contexto de reformas liberalizantes do Estado Brasileiro, a Lei n.º 13.655/2018 veio a estabelecer novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Para tanto, promoveu a inclusão dos artigos 20 a 30 ao Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942.

As alterações introduzidas pela Lei n.º 13.655/2018 mantiveram os dispositivos originais e inseriram disposições estabelecendo novos parâmetros interpretativos para o direito, com impacto mais evidente no direito administrativo, mas também aplicáveis a outros ramos do direito. Destaque para o artigo 28<sup>15</sup>, uma espécie de cláusula geral administrativa, que trata especificamente do erro administrativo, destinada a conferir segurança jurídica na atuação de agentes públicos que atua com boas motivações, porém sujeito a falhas como qualquer outra pessoa.

A nova legislação estabeleceu uma sistemática hábil a promover um funcionamento mais eficiente da administração pública resguardando, em todo caso, os instrumentos existentes para a repressão de condutas desleais, altamente ineficientes e corruptas no âmbito da administração pública. Neste sentido, o artigo 28 revitalizou o sistema de responsabilidade subjetiva do gestor, prestando necessária deferência ao servidor honesto sem deixar de coibir os comportamentos ímprobos.

Em um contexto de reiteradas críticas quanto à utilização dos instrumentos punitivos estabelecidos na Lei n.º 8.429/1992 e se somando ao espírito reformista iniciado pela Lei n.º 13.655/2018, a Câmara dos Deputados constituiu, em fevereiro de 2018, uma comissão de

---

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador e a Reforma da Lei de Improbidade pela Lei n.º 14.230/2021, Revista Síntese de Direito Administrativo, ano XVII, n.º 194, fevereiro 2022, p. 81

<sup>15</sup> Lei 13.655/2018, Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.



juristas, presidida pelo Ministro Mauro Campbell Marques<sup>16</sup>, destinada a formular proposta de alteração da Lei de Improbidade.

A comissão se pautou por três premissas básicas para a elaboração do anteprojeto de lei:

- (i) incorporar a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA.
- (ii) compatibilizar a LIA com as leis posteriores (Código de Processo Civil, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro – LINDB);
- iii) sugerir novidades, novos institutos e premissas, que corrijam os pontos mais delicados da Lei n.º 8.429/1992.

Em 25 de outubro de 2021 foi publicada a Lei n.º 14.230/2021, que significou uma completa reformulação da Lei de Improbidade Administrativa. Apenas os artigos 15 e 19 não foram objeto de alteração, ao passo que os demais foram objeto de alteração ou revogação (artigos 4º a 6º e 10A além dos diversos incisos em diferentes artigos). Foram feitos ainda a inclusão de sete novos artigos (8A, 17B, 17C, 18A, 23A, 23B e 23C).

Uma das principais mudanças advindas da Lei 14.230/21 foi a exigência do elemento subjetivo doloso para configuração do ato ímprobo seja em relação aos atos que impliquem em enriquecimento ilícito do agente (artigo 9), aos atos que causam dano ao erário (artigo 10) ou aos atos que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11). A supressão das modalidades culposas das condutas improbadas, há muito reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência, parte do entendimento que o intuito da Constituição, ao prever as sanções aos atos violadores da probidade administrativa, não era punir o mal gestor, mas, sim, o gestor corrupto e desonesto.

Tal exigência é endossada também artigo 1, §§ 1º, 2º e 3º ; artigo 3, caput; artigo 17C, §1º e artigo 21, §2º introduzidos pela Lei 14.230/21:

“Art. 1º. Caput

§ 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.

---

<sup>16</sup> A Comissão foi composta pelos seguintes juristas: Cassio Scarpinella Bueno; Emerson Garcia; Fabiano da Rosa Tesolin; Fábio Bastos Stica; Guilherme de Souza Nucci; Marçal Justen Filho; Mauro Roberto Gomes de Mattos; Ney Bello; Rodrigo Mudrovitsch; Sérgio Cruz Arenhart. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-lei-de-improbidadeadministrativa/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>

§ 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.

(...)

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

(...)

Art. 17C - caput

(...)

§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.

(...)

Art. 21 - caput

(...)

§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente.”

Em relação ao regime prescricional, a nova lei trouxe uma unidade nos prazos prescricionais, que passam a ser de 8 anos contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23). Traz também, de modo expresso, as causas interruptivas (art. 23, §4º) e suspensivas (art. 23, §1º) da prescrição.

“Art. 23 - caput

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

(...)

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência”.

Inova ao prever a prescrição intercorrente; “interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção pela metade do prazo previsto no caput deste artigo" (artigo 23, § 5º). Em termos práticos, a prescrição interfases criou um lapso temporal máximo para que sejam julgadas as ações de improbidade administrativa em resposta às críticas do excessivo tempo de duração das ações de improbidade administrativa submetidas ao crivo do Judiciário.

Outra alteração substancial foi tornar taxativo o rol do artigo 11 da LIA, que trata das hipóteses de ato de improbidade administrativa atentatórios aos princípios da Administração Pública<sup>17</sup>. A nova redação extinguiu a “cláusula aberta” original desse dispositivo. Atualmente, os incisos do artigo 11 abarcam um rol taxativo de condutas ímprobas e não mais exemplificativo. Neste sentido, ainda que determinada conduta seja capaz de violar os princípios da administração pública, para que seja considerada improbidade administrativa, deve estar prevista em um dos incisos do artigo.

“Art. 11 – caput

I - (revogado);

II - (revogado);

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV – negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

---

<sup>17</sup> Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 117.

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - (revogado);

X - (revogado);

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

Em relação às penas, foram mantidas as modalidades de sanções anteriores e implementaram-se as seguintes alterações ao texto legal (Artigo 12):

- (i) Nos casos de ato de improbidade que gere enriquecimento ilícito, (a) deixou de prever a obrigação de reparação integral do dano; (b) aumentou o prazo máximo de suspensão dos direitos políticos para até quatorze anos, sem prever um patamar mínimo; (c) reduziu o valor máximo da multa civil para o montante equivalente ao valor do acréscimo patrimonial; (d) aumentou o prazo máximo da proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios para até quatorze anos;
- (ii) Nos casos de ato de improbidade que gere dano ao erário, (a) deixou de prever a obrigação de reparação integral do dano; (b) aumentou o prazo máximo de suspensão dos direitos políticos para até doze anos, sem prever um patamar mínimo; (c) reduziu o valor máximo da multa civil para o montante equivalente ao valor do dano gerado; (d) aumentou o prazo máximo da proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios para até doze anos;

- (iii) Nos casos de ato de improbidade por violação aos princípios da Administração Pública, (a) deixou de prever a obrigação de ressarcimento ao erário, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos; (b) reduziu o valor máximo da multa civil para até vinte e quatro vezes a remuneração percebida pelo agente; (c) aumentou o prazo máximo da proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios para até quatro anos;

Em relação ao procedimento que visa punir os agentes públicos que tenham praticado atos ímprobos, a Lei 14.230/21, as principais alterações foram:

- (i) Restringiu a legitimidade ativa para propositura da demanda judicial apenas ao Ministério Público (art. 17)<sup>18</sup>;
- (ii) Definiu como procedimento aplicável à ação de improbidade administrativa o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil (art. 17), revogando a previsão de apresentação de “defesa prévia”;
- (iii) Definiu o caráter repressivo e sancionatório, proibindo seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (art. 17D);
- (iv) Previu a possibilidade de o magistrado converter a ação de improbidade em ação civil pública (art. 17, § 16º);
- (v) Regulamentou a celebração de acordo de não persecução civil (art. 17B);
- (vi) Limitou as condições em que pode ser deferida tutela provisória visando a indisponibilidade de bens da parte requerida (parágrafos do art. 16), fazendo expressa menção aos requisitos autorizadores da concessão de tutela provisória fundada na urgência (art. 300, do CPC; art. 16, §3º da LIA) e limitando os valores bloqueáveis àqueles necessários para assegurar exclusivamente a reparação integral do dano ao erário (art. 16, §10);

---

<sup>18</sup> Ver ADI nº 7.042/DF e 7.043/DF. O STF, em 31.08.2022, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados para, dentre outras providências, declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil

Além disso, a Lei 14.230/21 inovou ao trazer disposições de ordem principiológicas, tais como: a vedação do bis in idem (art. 12, §§ 6º e 7º); observância ao princípio de preservação da empresa (art. 12, §§ 3º e 4º); e aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de improbidade administrativa (art. 1º, § 4º).

Portanto, diante das profundas alterações e inovações normativas introduzidas pela Lei 14.230/2021 podemos qualificá-la como uma “nova” Lei de Improbidade Administrativa estabelecendo um importante marco na Administração Pública Brasileira.

## **6. JULGAMENTO DO TEMA 1199 - (IR)RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/21**

Neste capítulo destacaremos os principais trechos do julgamento do Tema 1.199 com repercussão Geral (RE 843.989/PR) que debateu a constitucionalidade de parte das alterações promovidas pela Lei 14.230/21 e a sua aplicabilidade no tempo.

Inicialmente, importante fazer menção a delimitação do objeto da repercussão geral feita pelo ministro relator Alexandre de Moraes, “circunscreve-se a definir eventual (ir)retroatividade das novas alterações realizadas na LIA pela Lei 14.230/2021, no tocante à exigência da caracterização do elemento subjetivo do tipo – dolo – para configuração dos atos de improbidade administrativa praticados antes da alteração normativa; bem como, sobre a aplicação dos novos prazos prescricionais e a recém criada prescrição intercorrente”.<sup>19</sup> Portanto, não foram incluídas as demais alterações e inovações trazidas pela nova Lei como por exemplo as alterações do artigo 11 e as mudanças procedimentais.

Na visão do relator, não há dúvida sobre a natureza civil dos atos de improbidade administrativa, o que é essencial para a análise da possibilidade ou não de aplicação retroativa das previsões da nova lei. A parte final do artigo 37, §4º, consagra expressamente a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível”.

---

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inteiro teor do Acórdão do Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 dez 2022 (p.41)

Reforça ainda que o artigo 17-D da Lei 14.230/21 não teve força de excluir a natureza civil da ação de improbidade uma vez que “natureza civil” tem substrato diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 576 de repercussão geral).<sup>20</sup>

A partir de uma ampla explanação doutrinária, o ministro relator Alexandre de Moraes sintetiza 5 vetores para a análise da (ir)retroatividade da norma mais benéfica trazida pela revogação do ato de improbidade administrativa culposo:<sup>21</sup>

“(1) A natureza civil do ato de improbidade administrativa definida diretamente pela Constituição Federal;

(2) A constitucionalização, em 1988, dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS)

(3) A aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade administrativa por determinação legal;

(4) Ausência de expressa previsão de “anistia geral” aos condenados por ato de improbidade administrativa culposo ou de “retroatividade da lei civil mais benéfica;

(5) Ausência de regra de transição.”

Desta análise, afasta a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal. A retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se

---

<sup>20</sup> Lei 14.230/21 - Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inteiro teor do Acórdão do Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 dez 2022 (p.66 e 68)

em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do favor libertatis), fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador.<sup>22</sup>

Por outro lado, mostra que o inciso XL deve ser interpretado em conjunto com o inciso XXXVI, ambos do artigo 5º da Constituição Federal. Em regra, a lei não deve retroagir, pois “não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, inclusive no campo penal, salvo, excepcionalmente, quando se tratar de lei penal mais benéfica, quando então “retroagirá para beneficiar o réu”. O art. 6º da LINDB também estabelece a irretroatividade: “A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”. Portanto, a retroatividade das leis é hipóteses excepcional no ordenamento jurídico, sob pena de ferimento à segurança e estabilidade jurídicas.<sup>23</sup>

Portanto, a norma mais benéfica prevista pela Lei nº 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa – não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; nos termos do inciso XXXVI do artigo 5º do texto constitucional. Porém, tendo em vista o princípio *tempus regit actum*, ou seja, tendo sido revogado o ato de improbidade administrativa culposo antes do trânsito em julgado da decisão condenatória; não é possível a continuidade de uma investigação, de uma ação de improbidade ou mesmo de uma sentença condenatória com base em uma conduta não mais tipificada legalmente, por ter sido revogada.<sup>24</sup>

Passamos a análise do voto do relator relativo a (ir)retroatividade aplicada aos novos prazos prescricionais estabelecidos pelo artigo 23 da Lei 14.230/21.

Afirma o relator<sup>25</sup> que a condenação por improbidade administrativa e conseqüente imposição das respectivas sanções somente poderão ocorrer se, nos prazos fixados em lei, houver o ajuizamento da ação específica, e, após o devido processo legal, garantida a ampla defesa e o contraditório, houver uma decisão judicial condenatória. Em um Estado de Direito, assim como no campo penal, também na responsabilidade civil por ato de improbidade, o Poder

---

<sup>22</sup> IDEM. pag. 68

<sup>23</sup> IDEM. Pag. 67

<sup>24</sup> IDEM. Pag. 71 e 72

<sup>25</sup> IDEM. Pag. 73



Público tem um prazo legal para exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal.

O caput do art. 23 alterou e unificou o prazo de prescrição para a propositura da ação de improbidade, que antes era de 5 (cinco) anos, com diferentes dies a quo. Agora, para todas as hipóteses antes elencadas nos incisos revogados desse artigo, o prazo de prescrição é de 8 (anos) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Por sua vez, o § 5º introduziu a prescrição intercorrente, que é deflagrada com o ajuizamento da ação. Assim, o prazo prescricional de oito anos, contado a partir do ato de improbidade, interrompe-se com o ajuizamento da ação e volta a correr pela metade do tempo (quatro anos) até interromper-se novamente com a publicação da primeira decisão condenatória.

A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela inércia do próprio Estado. A inércia nunca poderá ser caracterizada por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, passe a exigir o impossível, ou seja, que, retroativamente o poder público – que foi diligente e atuou dentro dos prazos à época existentes – cumpra algo até então inexistente. Esse ponto foi bem salientado no parecer da Procuradoria Geral Da República, ao destacar que:<sup>26</sup>

É ontológico ao conceito de prescrição uma inércia consciente, livre no cenário então vigente. Admitir que o prazo prescricional da pretensão sancionatória possa ter fluído em parâmetros absolutamente imprevisíveis ao tempo da prática dos atos desconstituídos iria de encontro às garantias constitucionais atinentes à segurança jurídica e violaria a essência da ideia de prescrição, que repousa sobre a noção de inércia do titular do direito.

Na aplicação do novo regime prescricional, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a irretroatividade da nova lei, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa, sob pena de consequências absurdas, como destacado no parecer do Ministério Público De São Paulo:<sup>27</sup>

A incidência irrestrita e retroativa do novo marco temporal (data do fato) e do novo prazo prescricional de oito anos aos fatos anteriores configuraria abrupta alteração da regulamentação vigente, sem qualquer regime de transição, com a possibilidade de fulminar o ajuizamento de ação em casos nos quais ainda

---

<sup>26</sup> IDEM. Pag. 77

<sup>27</sup> IDEM. pag. 79

não decorrido o prazo prescricional ou sequer iniciada a sua contagem com base na disciplina anterior

Em conclusão, o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/21 não retroage, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

Os prazos prescricionais da nova lei não se aplicam às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN.

Pelo exposto, o ministro relator Alexandre de Moraes fixou, para fins de repercussão geral, a seguinte tese:<sup>28</sup>

- “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) Aplicam-se os princípios da não ultratividade e tempus regit actum aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei 14.230/2021; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e

---

<sup>28</sup> IDEM. Pag.85

da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa”

O presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Luiz Fux acompanhou integralmente a proposta apresentada pelo ministro relator para a tese de repercussão geral. Importante, destacar alguns trechos do voto do ministro presidente que reforçam a fundamentação do tema 1199 de repercussão geral.

O ministro Fux adota em seu voto três premissas para análise do tema. A primeira diz que “o Supremo Tribunal Federal deve – em seus julgados – reafirmar o avanço pioneiro que o sistema de responsabilização implementado pela Lei de Improbidade Administrativa trouxe para a tutela da integridade do patrimônio público-social brasileiro nos seus 30 anos de vigência.”<sup>29</sup> Em seguida “a Lei de Improbidade Administrativa deve alcançar as vicissitudes do agente público desonesto que vulnera o interesse público sem, contudo, idealizar as condições fático-administrativas que circundam a sua tomada de decisão, tampouco obstruir a atuação diligente ou meramente regular de agentes públicos bem-intencionados.”<sup>30</sup> Na última sintetiza as demais numa abordagem pragmática: “o Poder Judiciário e os órgãos de controle não podem atuar aquém de suas funções no combate à improbidade administrativa, porém tampouco devem ir além do necessário e do proporcional para preservar a probidade da Administração e a integridade do patrimônio público.”<sup>31</sup>

Neste sentido, o ministro Luiz Fux examina as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa contrapondo (a) os riscos e as patologias de uma atuação incisiva voltada estritamente à punição dos agentes em face (b) dos perigos da leniência desmedida, a qual deixa o administrador público sem balizas de ação ou – ainda pior - com parâmetros demasiadamente amplos capazes de estimulá-lo à prática de atos ímprobos.<sup>32</sup>

É notório que, assim como o Direito Penal, o Direito Administrativo Sancionador consiste em “expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”. Neste sentido, o Ministro Fux reconhece que ambos compartilham um núcleo constitucional comum, porém não exatamente idênticas. Por outro lado, reforça a

---

<sup>29</sup> IDEM. Pag. 368

<sup>30</sup> IDEM. Pag. 371

<sup>31</sup> IDEM. Pag. 376

<sup>32</sup> IDEM. Pag. 377

cautela necessária ao se transpor princípios e institutos do direito penal para o âmbito administrativo sancionador.

Assim como o ministro relator, fundamenta a natureza civil da ação de improbidade sob argumenta da parte final do artigo 37, §4º, da Constituição Federal assim como a inaplicabilidade do artigo 17-D da Lei de Improbidade Administrativa. Neste sentido as alterações promovidas NÃO devem retroagir a fatos e a ações pretéritas à sua vigência, sobretudo nas hipóteses de condenação transitada em julgado e de exaurimento dos efeitos da sanção administrativa aplicada.

No que tange às novas regras do prazo prescricional, resume que não pode ser aplicado retroativamente pelos seguintes motivos: <sup>33</sup>

- (i) as normas que instauraram o novo regime de prescrição intercorrente consistem em normas não-penais de natureza eminentemente processual, aplicando-se o princípio do tempus regit actum (art. 14, CPC/2015);
- (ii) a aplicação retroativa das normas de prescrição intercorrente violaria o princípio da segurança jurídica mediante injusta extinção de ações propostas sob a égide de paradigma legal completamente diverso, portanto, inexistindo inércia ou omissão na persecução estatal capazes de justificar a prescrição de seu direito de punir (ius puniendi) condutas ímprobas;
- (iii) segundo as evidências empíricas disponíveis, a aplicação retroativa das normas de prescrição intercorrente produziria consequências que inviabilizariam o combate às condutas ímprobas no Brasil

O ministro André Mendonça abre divergência em relação ao voto do relator para incluir a possibilidade de ação rescisória. Reconhece a superlativa relevância da relação da irretroatividade com o princípio da segurança jurídica. Faz uma profunda fundamentação com uma regressão histórica aliada a outros dispositivos e princípios do texto constitucional.

---

<sup>33</sup> IDEM. Pag. 397

Conclui em seu entendimento que “não mais havendo intenção do Estado em reprimir pelo sistema de combate à improbidade administrativa condutas culposas, esvazia-se por completo a teleologia da norma anterior. Esvaziamento este que, associado à aludida excepcionalidade dessa categoria de ilícito no sistema punitivo em geral, ensejaria, pela insistência na continuidade de aplicação da regra anterior, situação de inequívoca violação ao princípio constitucional da isonomia”<sup>34</sup>.

O ministro André Mendonça manifesta: “as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação ao elemento subjetivo apto a configurar o ato de improbidade administrativa, inclusive na modalidade do artigo 10 da LIA, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados. Diante da proteção constitucional à coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Carta de 1988, a aplicação da referida tese, quando cabível, aos processos já transitados em julgado, dependerá do manejo da respectiva ação rescisória, nos termos do art. 525, §§ 12 a 15 do CPC/2015.”<sup>35</sup> Tal manifestação foi acompanhada pelo ministro Ricardo Lewandowski.

A inclusão da ação rescisória traz um importante debate que não foi aprofundado na discussão do Tema 1199 de repercussão geral. Vejamos uma síntese da recapitulação feita pelo ministro em seu voto:<sup>36</sup>

“63. O aludido dispositivo inaugurara o tratamento legislativo do tormentoso tema da coisa julgada inconstitucional, abordando inicialmente a possibilidade de a matéria ser ventilada no âmbito da defesa do executado, por meio do manejo dos embargos à execução.

64. A partir da interpretação jurisprudencial do dispositivo, estabeleceu-se linha de corte temporal-cronológica para orientar o operador do direito quanto ao instrumento jurídico adequado a veicular pretensão contrária à execução do título que se descortinara inconstitucional.

65. Nos casos em que o título venha a ser formado antes da decisão do Supremo Tribunal Federal que promova a análise da constitucionalidade da norma que embasou a decisão exequenda — declarando a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade — em sentido contrário àquele aplicado no caso concreto, o instrumento jurídico adequado a obstar a sua execução seria a ação rescisória .

66. Por outro lado, nas situações em que o título venha a ser formado depois da decisão do Supremo Tribunal Federal que promova a análise da constitucionalidade da norma que embasou a decisão exequenda —

---

<sup>34</sup> IDEM. Pag. 105

<sup>35</sup> IDEM. Pag. 105

<sup>36</sup> IDEM. Pag. 106

declarando a sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade — em sentido contrário àquele aplicado no caso concreto, a alegação de inexigibilidade do título poderia ser deduzida através dos embargos à execução, que já seriam instrumento jurídico adequado e suficiente a obstar o prosseguimento da pretensão executória”

No debate sobre a oportunidade da ação rescisória, o ministro relator Alexandre de Moraes esclareceu que “A maioria entende que não é possível a ação rescisória com base na retroatividade da culpa. Em relação a qualquer outra questão, obviamente, é possível. Agora, com base na retroatividade da culpa, aí a maioria concorda que não é possível a ação rescisória”<sup>37</sup>

Quanto ao novo prazo prescricional de 8 anos, o ministro André Mendonça trouxe princípio da ultratividade da norma anterior para prevalecer o prazo prescricional de 5 anos no caso da prescrição do direito de ação houver iniciado antes do advento da alteração promovida pela Lei 14.230/21. Tal posicionamento não foi acompanhada pelos demais ministros da corte.

Os ministros Edson Fachin e Roberto Barroso; e as ministras Rosa Weber e Carmem Lucia votaram pela irretroatividade total das novas normas da Lei de Improbidade Administrativa. O ministro Edson Fachin sintetizou os fundamentos para a irretroatividade total na aplicação da nova com as seguintes premissas:

- i. “A ação de improbidade administrativa tem natureza cível, conforme se extrai do § 4º do art. 37 da CF, segundo o qual “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”
- ii. No âmbito cível os fatos são regulados pela lei em vigor à sua época, não cabendo a retroatividade de normas.
- iii. O texto constitucional é expresso ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. Logo em seguida, porém, decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento (ou seja, de recomposição) do erário, tornando-as, assim, imprescritíveis.
- iv. As alterações na legislação infraconstitucional que disciplina as ações de improbidade administrativa não importam alteração constitucional quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário por improbidade dolosa, conforme decidido pela Corte no julgamento do tema de repercussão geral 897.”

---

<sup>37</sup> IDEM pag. 408

Relator Alexandre de Moraes	1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se, nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, a presença do elemento subjetivo, o dolo.	2) A norma benéfica da Lei nº 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa - não retroage em virtude do artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes.	3) A nova Lei nº 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitado 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 nº 14.230/2021 não retroage, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.
André Mendonça	Ok	Ação rescisória	Ok	Ultratividade lei anterior
Ricardo Lewandowski	Ok	Ação rescisória	Ok	Retroatividade
Dias Toffoli	Ok	Retroatividade	Ok	Retroatividade
Gilmar Mendes	Ok	Retroatividade	Ok	Retroatividade
Nunes Marques	Ok	Retroatividade	Ok	Retroatividade
Luiz Fux	Ok	Ok	Ok	Ok
Roberto Barroso	Ok	Ok	Irretroatividade	Ok
Edson Fachin	Ok	Ok	Irretroatividade	Ok
Rosa Weber	Ok	Ok	Irretroatividade	Ok
Carmem Lucia	Ok	Ok	Irretroatividade	Ok

Em síntese os ministros da Suprema Corte decidiram por unanimidade que a “nova” Lei de Improbidade Administrativa – Lei 14.230/21 extingue a controvertida modalidade culposa prevista na lei anterior.

A natureza cível do ato de improbidade administrativa foi relevante para a decisão majoritária da Suprema Corte pela irretroatividade da aplicação da nova Lei 14.230/21, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada. Porém, não havendo condenação transitada em julgado, prevaleceu o entendimento pela retroatividade da aplicação da norma mais benéfica aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei.

Quanto ao novo regime prescricional, decidiram também pela irretroatividade da lei, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da sua publicação. A decisão foi unânime para o novo dispositivo da prescrição intercorrente. Já para os novos marcos e prazo de 8 anos para a prescrição geral, a decisão pela irretroatividade foi dividida (6x5).

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No Brasil, a repressão dos atos de improbidade administrativa possui tamanha importância que foi expressamente prevista no §4º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. A Lei de Improbidade Administrativa publicada em 1992 foi um grande marco no de combate à corrupção e à impunidade, em favor da ética e moralidade na administração pública, e na busca por uma ordem jurídica justa.

A Lei 14.230/21 trouxe profundas adequações no texto de forma a acompanhar as mudanças sociais e normativas ocorridas nos quase 30 anos de vigência do diploma anterior. Aproveitou a jurisprudência consolidada para introduzir e corrigir dispositivos controversos que banalizavam sua aplicação. A “nova” LIA representa, portanto, um marco na Administração Pública Brasileira.

No tocante à exigência do elemento subjetivo do tipo dolo para configuração dos atos de improbidade administrativa; bem como, aos novos prazos prescricionais, incluindo a inovadora prescrição intercorrente; este artigo conclui que atendem aos princípios constitucionais da administração pública.



Importante destacar que os prazos prescricionais da nova lei não se aplicam às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Tema 897 de Repercussão Geral do STF.

Ao tratar sobre o tema da retroatividade, a construção do entendimento adotado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal trouxe um rico debate com importantes conclusões acerca de diversos assuntos relacionados à discussão, como, por exemplo, considerações quanto à natureza das ações de improbidade administrativa e à principiologia aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador.

O Supremo Tribunal Federal mostrou estar atento e determinado a consolidar uma jurisprudência uniforme que permita ao agente público maior segurança jurídica quando da tomada de decisões e, de outro lado, maior previsibilidade ao particular com relação a possíveis riscos envolvidos em contratações com o setor público.

Por fim, importante destacar que a “nova” da Lei de Improbidade Administrativa aumenta a segurança jurídica ao promover uma significativa redução do espaço valorativo na aplicação de seus dispositivos no combate aos atos ímprobos na administração pública. A reforma traz, portanto, eficiência ao sistema jurisdicional para cumprir seus objetivos constitucionais afastando o não raro uso indevido para fins de perseguição política ou vingança sob a cortina da Lei.

## REFERÊNCIAS

BARCELOS, Guilherme. Artigo: A Nova Lei de Improbidade e a "doutrina Teori". Revista **Consultor Jurídico**, 5 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-05/guilherme-barcelos-lia-doutrina-teori> Acesso em 25 abr 2022

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 28 set 2023

BRASIL, Lei 8.429 de 02 de junho de 1992, DOU de 03.06.1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm) Acesso em 03 mai. 2022

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, DF, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm) Acesso em 16 set 2023.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm) Acesso em 16 set 2023.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Lei. Brasília, DF, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm) Acesso em 16 set 2023.

BRASIL, Lei 14.230 de 25 de outubro de 2021, DOU de 26.10.2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm) Acesso em 03 mai. 2022

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm) Acesso em 28 set 2023

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) Acesso em 28 set 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inteiro teor do Acórdão do Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 dez 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acesso em 16 set 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses. Edição n. 40, Improbidade Administrativa – V. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp> Acesso em 16 set 2023

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal: parte geral. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CAMMAROSANO, M.; PEREIRA, F. U. Improbidade Administrativa e a Jurisprudência Do Stj. Revista CEJ, v. 17, n. 61, 2013. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1835> Acesso em: 03 nov. 2022.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2010

CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei nº 10.887/18. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2028078](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078) Acesso em 28 set 2023.

FACCHINI, M. I. O. S. . Improbidade e dolo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 36, p. 53–65, 2011. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/333> Acesso em: 21 set. 2023.

FERREIRA, V. M. P.. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. Revista Direito GV, v. 15, n. 3, p. e1937, 2019.

FILHO, Marçal Justen. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comentada e comparada. São Paulo: Forense, 2021;

FLEURY, Letícia Tajara. A retroatividade das disposições legais benéficas ao réu da ação de improbidade administrativa como fato superveniente à propositura da demanda: Análise das consequências processuais à luz da Lei 14.230/21 e do julgamento do ARE 843.989/PR pelo STF. Dissertação Graduação em Direito - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2023

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil: Responsabilidade civil. Vol. 3. São Paulo: Saraiva, 2022.

GONÇALVES, Benedito; GUEDES, Renato César. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. Revista Estudos Institucionais, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468).

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. Revista Estudos Institucionais UFRJ, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467-478, maio/agosto, 2021

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. Consultor Jurídico, Brasília, 25 mai.2018

MEDINA, José Miguel Garcia. A nova Lei de Improbidade Administrativa e os processos em curso. Revista Consultor Jurídico, 24 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-24/processo-lei-improbidade-administrativa-processos-curso> Acesso em 25 abr 2022

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 35ª ed. São Paulo:Malheiros Editores, 2021.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe. Artigo: O Tema 1.199 de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. Revista Consultor Jurídico, 25 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-fev-25/improbidade-debate-tema-1199-repercussao-geral-supremo-tribunal-federal> Acesso em 25 abr 2022

NEISSER, Fernando Gaspar. A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa: um debate pela perspectiva penal. Tese (Doutorado em Direito), 2018. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/pt-br.php> Acesso em 25 abr. 2022

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador e a Reforma da Lei de Improbidade pela Lei nº 14.230/2021, Revista Síntese de Direito Administrativo, ano XVII, nº 194, fevereiro 2022,

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: RT, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito de improbidade administrativa. Revista JUS. Belo Horizonte, ano 43, n. 26, jan./jun. 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. 6ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SOUSA, Francisco A. Q. Artigo: Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, e sua ressignificação Rev. Controle, Fortaleza, v. 21, n.2, p. 275-309, jul./dez. 2023.

ZIESEMER, Henrique da Rosa; PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de Improbidade Comentada. São Paulo: Mizuno, 2022;