



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

**AS INOVAÇÕES DA LEI 14.230/2021 NA AFERIÇÃO E REPREENSÃO DOS
ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

ORIENTANDO: LUCAS CARDOSO BARBOSA
ORIENTADORA: PROFA. DRA. FERNANDA DE PAULA FERREIRA MOI

GOIÂNIA-GO
2026

LUCAS CARDOSO BARBOSA

**AS INOVAÇÕES DA LEI 14.230/2021 NA AFERIÇÃO E REPREENSÃO DOS
ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso,
da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás).

Profa. Orientadora: Dra. Fernanda de Paula Ferreira Moi.

GOIÂNIA

2026

LUCAS CARDOSO BARBOSA

**AS INOVAÇÕES DA LEI 14.230/2021 NA AFERIÇÃO E REPREENSÃO DOS
ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Data da Defesa: 27 de maio de 2026, às 11h45

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda de Paula Ferreira Moi | Nota: ____

Examinador Convidado: Prof. Dr. Fausto Mendanha Gonzaga | Nota: ____

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela saúde e perseverança ao longo de todo o curso.

À Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás), pela formação jurídica de excelência proporcionada durante a graduação.

Ao Professor Dr. Fausto Mendanha Gonzaga, pelas instruções fundamentais para a concepção do projeto de pesquisa e para a escrita do primeiro capítulo deste estudo.

À Professora Dra. Fernanda de Paula Ferreira Moi, cujas orientações foram essenciais para a redação e o aprimoramento desta monografia.

À minha família, pelo amparo que oportunizou a dedicação necessária aos estudos.

Aos meus colegas de Universidade, pelo cotidiano agradável e pelo auxílio mútuo, os quais enriqueceram a vivência acadêmica.

RESUMO

Esta monografia jurídica analisou as principais inovações de direito material e processual introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 no sistema de responsabilização por improbidade administrativa no Brasil. Empregou o método dedutivo e o procedimento de pesquisa bibliográfica e documental, pautando-se na análise da doutrina especializada e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Examinou a disciplina original da Lei 8.429/1992 e os fundamentos constitucionais da tutela da probidade. Verificou que a reforma desta lei em 2021 adotou a exigência de dolo específico para a configuração dos atos ímprobos, extinguiu a modalidade culposa de prejuízo ao erário e tornou taxativo o rol de atos que atentam contra princípios. Constatou, quanto à ação de improbidade, a introdução de alterações expressivas no regime de prescrição e na legitimidade ativa. Concluiu que a nova sistemática visou equilibrar a proteção ao gestor público e a repressão aos ilícitos, embora tenha instituído obstáculos que podem acabar dificultando a punição de agentes negligentes ou desonestos.

Palavras-chave: Lei nº 14.230/2021; Improbidade administrativa; Moralidade administrativa; Direito Administrativo Sancionador.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. O REGIME ORIGINAL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS SUAS CONTROVÉRSIAS.....	8
1.1. OS INSTITUTOS FUNDAMENTAIS DA LEI Nº 8.429/1992.....	11
1.2. AS CRÍTICAS DOUTRINÁRIAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO PARALELA.....	17
2. OS NOVOS ASPECTOS MATERIAIS A PARTIR DA LEI Nº 14.230/2021	20
2.1. A EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO COMO REQUISITO GERAL	21
2.2. A SUPRESSÃO DA MODALIDADE CULPOSA DE DANO AO ERÁRIO	25
2.3. A REDEFINIÇÃO DOS ATOS ATENTATÓRIOS A PRINCÍPIOS E O ROL TAXATIVO DO ARTIGO 11.....	29
3. AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES NA AÇÃO DE IMPROBIDADE.....	34
3.1. O REGIME PRESCRICIONAL DA LEI Nº 14.230/2021	34
3.2. A LEGITIMIDADE PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO E A EFICÁCIA TEMPORAL DA REFORMA.....	42
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS.....	52

INTRODUÇÃO

O objeto desta monografia jurídica consistiu nas principais inovações de direito material e processual instituídas pela Lei nº 14.230/2021 no sistema de responsabilização por improbidade administrativa no Brasil. A investigação se concentrou na análise das modificações nos mecanismos de aferição e persecução judicial das condutas ímprobas incorporadas à Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Sendo assim, pretendeu-se compreender a transição de um modelo severo que admite culpa e legitimidade ativa concorrente para uma disciplina focada nas garantias processuais e no sancionamento da desonestidade dolosa.

A relevância desta pesquisa foi fundamentada nas repercussões sociais e jurídicas das mudanças na tutela da probidade, que ensejaram abundantes discussões doutrinárias e jurisprudenciais. A justificativa residiu na necessidade teórica e prática de avaliar o conflito entre o rigor na proteção do patrimônio público e a segurança jurídica dos gestores, tendo em vista o bem da coletividade.

O problema de pesquisa que norteou esta investigação diz respeito à verificação dos impactos reais das referidas alterações na efetividade da repreensão aos ilícitos. Questionou-se, sobretudo, se a imposição de critérios mais rígidos para a caracterização do dolo e a reformulação dos marcos prescricionais representaram um efetivo aprimoramento da segurança jurídica ou um retrocesso na salvaguarda do erário e da moralidade administrativa.

O objetivo geral deste trabalho consistiu em analisar as principais inovações de direito material e processual da Lei nº 14.230/2021. Para o alcance desse propósito, estabeleceram-se como objetivos específicos: a) o estudo do novo elemento subjetivo; b) a investigação da reformulação das condutas que violam princípios; c) a avaliação do novo regime de prescrição intercorrente; d) o exame da legitimidade ativa e do direito intertemporal, conforme os apontamentos doutrinários e a exegese do Supremo Tribunal Federal.

O referencial teórico estruturou-se nas lições de doutrinadores consagrados do Direito Administrativo. Di Pietro (2023) e Carvalho Filho (2023) forneceram os fundamentos para a distinção entre a ilegalidade comum e a improbidade, apreciando a responsabilização pelos atos ímprobos sob o prisma da moralidade administrativa. A tese garantista, que adota pressupostos como a aplicação

subsidiária dos princípios penais ao regime sancionatório foi sustentada pelas lições de Santos (2020), Osório (2023), Justen Filho (2022) e Capez (2023), enquanto Tourinho (2022), Oliveira e Grotti (2022) e Carvalho Filho (2023) contribuíram para o exame crítico do novo elemento subjetivo. Por fim, as implicações procedimentais da reforma foram exploradas precipuamente por Justen Filho (2022), Di Pietro (2023), Carvalho Filho (2023), Capez (2023) e Osório (2022).

O método de abordagem adotado foi o dedutivo, partindo-se da análise das normas constitucionais e dos princípios gerais do Direito Administrativo para a compreensão das regras específicas introduzidas pela reforma legislativa. O raciocínio fundamentou-se na aplicação de premissas universais sobre a moralidade pública e a segurança jurídica às modificações procedimentais e materiais realizadas pela Lei nº 14.230/2021.

A metodologia empregada consistiu na pesquisa bibliográfica e documental, com o levantamento de fontes acadêmicas, textos legais e acórdãos de repercussão geral. O procedimento permitiu o confronto de diferentes posicionamentos doutrinários com a jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.042, 7.043 e 7.236, e do Tema 1.199 (ARE 843.989-RG), os quais foram determinantes para a estabilização do novo regime jurídico.

A estrutura do trabalho dividiu-se em três seções principais. Na primeira, dissertou-se sobre o regime original da Lei nº 8.429/1992 e as controvérsias que motivaram a sua reforma, à luz do Direito Administrativo do Medo e da Teoria da Administração Paralela. Na segunda seção, abordaram-se as inovações de direito material, com ênfase na exigência de dolo específico, na exclusão da modalidade culposa de dano ao erário e na taxatividade do rol do artigo 11. Ao final, a terceira seção discutiu os novos aspectos da ação de improbidade e a eficácia temporal das normas, incluindo a análise da prescrição intercorrente e da legitimidade ativa para a propositura da demanda judicial.

1. O REGIME ORIGINAL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS SUAS CONTROVÉRSIAS

A avaliação das inovações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 exige, em primeiro lugar, a compreensão do sistema constitucional anticorrupção e dos institutos originais da Lei nº 8.429/1992. Conforme asseveram Oliveira e Grotti (2022, p. 3), o ordenamento jurídico brasileiro possui um conjunto articulado de instâncias de responsabilização:

O atual marco constitucional revela a existência de um sistema constitucional geral, dotado de unidade e coerência, que agasalha no seu interior, os sistemas institucionais específicos de responsabilização de agentes públicos, ao incidirem na prática de ilícitos. Um sistema constitucional geral que ordena variados sistemas constitucionais específicos de responsabilidade, criados ou amparados pela Constituição, merecedores de regulamentação legal para sua plena aplicabilidade, igualmente dotados de unidade e coerência, com o escopo de prevenção e punição de ilícitos funcionais.

A positivação do sistema constitucional geral e dos sistemas constitucionais específicos reflete uma evolução histórica do Estado Democrático de Direito na tutela da honestidade, do zelo ao erário, da legalidade, da imparcialidade e da lealdade. Sob essa ótica, os autores comentam que uma grande diversidade de regimes sancionatórios torna a defesa constitucional de valores fundamentais mais consistente, permitindo o avanço de uma concepção meramente formal para uma visão material de proteção à atividade pública. Ao fragmentar o poder punitivo em diferentes esferas (civil, administrativa e política), o constituinte buscou coibir com maior rigor a corrupção, garantindo que a impunidade em um sistema não signifique a absoluta isenção em outros. Esse arranjo, para Oliveira e Grotti (2022), fortaleceu a integridade do Estado brasileiro frente ao patrimonialismo que tem continuamente assolado as instituições nacionais.

A Constituição Federal estabelece um regime jurídico administrativo que fundamenta a própria ilicitude dos atos ímprobos. O maior exemplo desse fundamento constitucional é a presença do princípio da moralidade no *caput* do artigo 37:

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:

[...]

Segundo Di Pietro (2023, p. 2129), essa inserção ampliou consideravelmente o escopo da responsabilização, superando a visão restrita que focava apenas no enriquecimento ilícito:

A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. Até então, a improbidade administrativa constituía infração prevista e definida apenas para os agentes políticos. Para os demais, punia-se apenas o enriquecimento ilícito no exercício do cargo. Com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública.

A extensão do dever de moralidade a todos os agentes públicos gerou um debate doutrinário acerca da distinção ou equivalência entre os conceitos de probidade e moralidade. Sobre essa querela conceitual, Carvalho Filho (2023, p. 2102-2103) observa que:

A doutrina, em geral, procura distinções quanto ao sentido de probidade e de moralidade, já que ambas as expressões são mencionadas na Constituição. Alguns consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é conceito mais amplo do que o de moralidade, porque aquela não abarcaria apenas elementos morais. Outros ainda sustentam que, em última instância, as expressões se equivalem, tendo a Constituição, em seu texto, mencionado a moralidade como princípio (art. 37, caput) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 37, § 4). Em nosso entender, melhor é esta última posição.

Nessa mesma linha de raciocínio, Di Pietro (2023, p. 2130-2131) reforça a identidade substancial entre os institutos ao consignar:

Comparando moralidade e probidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência às duas separadamente, do mesmo modo que há referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como princípios diversos, quando este último é apenas um aspecto do primeiro.

Carvalho Filho (2023) ressalta que utiliza-se o termo “moralidade” para definir o valor a ser seguido e “improbidade” para descrever a conduta que o viola, consolidando um sistema onde qualquer quebra de confiança ou desonestidade funcional atrai a incidência do regime sancionador. Di Pietro (2023) corrobora essa visão ao sustentar que a exigência de um comportamento probo é a tradução

normativa do princípio da moralidade, de sorte que qualquer ato que afronte a probidade administrativa estará, por via de consequência, viciado por imoralidade.

Dessarte, o exame conjunto do magistério de Carvalho Filho e Di Pietro revela que a tentativa de separar ontologicamente probidade e moralidade carece de utilidade prática no controle da gestão. Para ambos os autores, a probidade é a moralidade administrativa em ação, sendo a improbidade a materialização da ofensa a esse dever ético-jurídico.

O mandamento basilar para a disciplina da improbidade administrativa propriamente dita está insculpido no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, dispositivo que, nas palavras de Carvalho Filho (2020, p. 1882), estabelece “sanções severas e necessárias à tutela jurídica alvejada”. Nesse sentido, a Carta Magna dispõe expressamente:

§ 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.

A interpretação doutrinária desse preceito revela que, embora os ilícitos relativos à improbidade admitam desdobramentos administrativos e criminais, a sua natureza é eminentemente civil e política (Di Pietro, 2023). Essa classificação justifica-se pela presença de sanções como a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário, as quais extrapolam a esfera puramente administrativa.

No plano infraconstitucional, o sistema atual, reformulado pela Lei nº 14.230/2021, é sucessor da disciplina estabelecida pela Lei nº 8.429/1992. Por seu turno, a redação primitiva desta norma, de 02 de junho de 1992, foi engendrada no contexto de demandas populares quanto à repreensão dos abusos dos administradores públicos, pauta que ganhou especial relevância após a promulgação da Constituição de 1988. Tourinho (p. 148, 2022) sintetiza os fins colimados pelo Poder Constituinte da seguinte forma:

A Constituição Federal de 1988, democrática e instituidora do Estado de Direito, buscando atender às expectativas populares contra os abusos cometidos no âmbito da Administração Pública, trouxe a previsão expressa dos princípios administrativos no art. 37, *caput*, além de mencionar no § 4º do mesmo dispositivo constitucional os atos de improbidade administrativa, com algumas das consequências de sua prática, além de expressamente excluir-lhe a natureza penal. Tais dispositivos em boa hora vieram para

conter a atuação abusiva dos agentes públicos, muitas vezes voltados exclusivamente ao atendimento de interesses pessoais ou de determinados grupos econômicos ou políticos.

O advento desse diploma legal rompeu com um cenário onde apenas os agentes políticos eram alcançados por sanções específicas de moralidade, estendendo o rigor ético a todos os indivíduos que desempenham funções estatais. A finalidade central do constituinte foi estabelecer combater a atuação abusiva dos agentes públicos, zelando para que os interesses da Administração Pública não sejam preteridos em favor de benefícios pessoais ou de grupos econômicos.

Assim, os dispositivos constitucionais que tratam da moralidade e da probidade, bem como a Lei de Improbidade Administrativa, originaram-se do interesse público de assegurar a integridade da conduta do administrador, independentemente da ocorrência de enriquecimento ilícito. Analisa-se, pois, a seguir, o regramento legal original dessa tutela, notadamente seu objeto (bem jurídico), sujeitos, tipos (ilícitos), sanções e processo e, posteriormente, as razões que ensejaram sua modificação.

1.1. OS INSTITUTOS FUNDAMENTAIS DA LEI Nº 8.429/1992

Para sintetizar com precisão os institutos mais importantes previstos pela redação original da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), convém visualizar o seu sistema de responsabilização sob uma perspectiva jurídico-dogmática. Esse conceito, conforme a definição de Oliveira e Grotti (2022, p. 3), diz respeito à estrutura essencial da norma sancionadora. Nesse sentido, o ensinamento dos referidos autores é:

Sistema de responsabilidade, enquanto conceito jurídico-dogmático, é o conjunto normativo estruturado sobre quatro elementos (bem jurídico, ilícito, sanção e processo), que resultam na aplicação de sanções no caso da prática de ilegalidade funcional, elementos esses que mantêm relações de imbricação ou implicação lógico-jurídica, como produto do processo de positivação de instrumentos institucionais de prevenção, dissuasão e punição de determinadas condutas antijurídicas. Eis o conceito categorial, que serve de base para dissecar o fenômeno normativo.

Portanto, segundo essa lição, o fenômeno normativo se divide em quatro institutos fundamentais: bem jurídico, ilícito, sanção e processo. No que tange ao

bem jurídico ou objeto, o artigo 1º da redação original estabelecia que o sistema visava a repressão de atos ímprobos para garantir a integridade do patrimônio público e social. O dispositivo original exprimia-se seguintes termos:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

A proteção conferida pela LIA adota uma concepção ampla de patrimônio, em consonância com a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), abrangendo valores econômicos, artísticos, estéticos, históricos e turísticos (art. 1º, § 1º). Di Pietro (2023, p. 2160) destaca que o legislador permitiu a aplicação de sanções independentemente da ocorrência de dano financeiro estrito:

Assim, o que quis dizer o legislador, com a norma do artigo 21, I, é que as sanções podem ser aplicadas mesmo que não ocorra dano ao patrimônio econômico. É exatamente o que ocorre ou pode ocorrer com os atos de improbidade previstos no artigo 11, por atentado aos princípios da Administração Pública. Do ato pode não resultar qualquer prejuízo para o patrimônio público, mas ainda assim constituir ato de improbidade, porque fere o patrimônio moral da instituição, que abrange as ideias de honestidade, boa-fé, lealdade, imparcialidade.

O entendimento da autora reforça que o bem jurídico tutelado transcende o dinheiro público. A probidade protege o patrimônio moral das instituições, assegurando que a confiança do cidadão no Estado não seja corroída por comportamentos antiéticos. A punibilidade de atos que atentam contra princípios (art. 11) confirma que a imoralidade administrativa, por si só, é uma ofensa grave o suficiente para atrair o rigor das sanções legais, mesmo que os cofres públicos permaneçam intactos.

No *caput* do artigo 1º, ao definir o objeto, o legislador também tratou do sujeito passivo. Nesse sentido, protege-se a “administração direta, indireta ou fundacional

de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de Território”, além de “empresa incorporada ao patrimônio público”.

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, essa definição foi deslocada para os §§ 5º, 6º e 7º do artigo 1º. Além disso, embora a essência da proteção tenha sido mantida, a nova redação refinou a tutela sobre as entidades privadas que recebem recursos públicos (subvenção, benefício ou incentivo), estabelecendo que, nesses casos, a sanção patrimonial se limita à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos:

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Quanto ao sujeito ativo, a legislação subdivide-se, desde sua antiga redação, em duas figuras: o agente público e o terceiro particular. O conceito de agente público, previsto no artigo 2º, permaneceu inalterado em sua essência abrangente, compreendendo:

[...] todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função.

De acordo com Oliveira e Grotti (2022), não houve restrição pessoal ou funcional na incidência constitucional desse regime, o que reforça a natureza universal da probidade no serviço público.

A lei reafirma, assim, que o vínculo formal não é requisito para a responsabilização. Entretanto, a responsabilidade do terceiro (art. 3º) sofreu uma alteração substancial. Se antes a lei tratava de forma genérica aquele que induzisse ou concorresse para o ato, a Lei nº 14.230/2021 inseriu limitações expressas à

responsabilidade empresarial nos §§ 1º e 2º. O novo texto positivou o seguinte no § 1º:

[...]

§ 1º Os sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação [...]

Sobre o conceito de ato danoso, Di Pietro (2023, p. 2156) leciona:

Embora a lei fale em ato de improbidade, tem-se que entender que o vocábulo ato não é utilizado, nesses dispositivos, no sentido de ato administrativo [...]. O ato de improbidade pode corresponder a um ato administrativo, a uma omissão, a uma conduta.

Sendo assim, o termo “ato” deve ser interpretado de forma *latu sensu*, abrangendo atos administrativos, omissões ou condutas fáticas. A tipologia original dos atos danosos dividia as condutas em quatro categorias fundamentais: a) atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); c) concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A); d) violação de princípios que regem a Administração Pública (art. 11).

Esse sistema era híbrido, visto que se exigia dolo para a configuração de enriquecimento ilícito (art. 9º), aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A) e violação de princípios (art. 11), mas admitia-se a modalidade culposa para os atos de prejuízo ao erário (art. 10). Portanto, a repreensão não era direcionada apenas aos agentes desonestos. Como se nota no texto legal:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

Ou seja, os agentes que atuassem de modo incompatível com os imperativos morais e técnicos também eram alcançados pelas sanções. Em um primeiro momento, a tutela adotada permitia, por vezes, que qualquer ilegalidade se confundisse com a improbidade (Tourinho, 2022). Todavia, a jurista entende que a jurisprudência e a doutrina, ao longo de décadas, refinaram a aplicação das sanções aos atos culposos e à violação de princípios. Como expressa a autora (p. 156):

Sem se colocar em dúvida a possibilidade de se prever condutas culposas de causação de dano ao erário, a leitura inicial e literal da norma foi corretamente ajustada pelos tribunais, atendendo inclusive a apelos doutrinários. Passaram-se a escrutinar a natureza da culpa, sua gravidade, o *iter* percorrido pelo agente na concepção, produção e execução do ato.

Em relação ao sistema sancionatório, a redação original do artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 estabelecia um regime rigoroso e escalonado. Desse modo, além das providências comuns de ressarcimento integral do dano e da perda dos bens acrescidos ilicitamente, havia penalidades específicas conforme a gravidade da conduta. Para os atos que originam enriquecimento ilícito do sujeito ativo (art. 9º), impunha-se, no art. 12, I, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por oito a dez anos, a multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de dez anos.

Já nas hipóteses de prejuízo ao erário, as quais constam no art. 10, as sanções dispostas no art. 12, II incluíam a perda da função, a suspensão dos direitos políticos por cinco a oito anos, a multa civil de até duas vezes o valor do dano e a proibição de contratar por cinco anos. Para a violação de princípios (art. 11), o art. 12, III adotou como medidas de repreensão a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por três a cinco anos, a multa civil de até cem vezes o valor da remuneração do agente e a proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três anos.

Para a infração do art. 10-A, relativa à aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, eram estipuladas no art. 12, IV, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por cinco a oito anos e a multa civil de até três vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

Santos (2020) afirma que, no âmbito processual do regime original, dois institutos se destacavam pelo impacto direto na esfera patrimonial e na segurança jurídica do agente público. Tratam-se da sistemática da indisponibilidade de bens e da tese da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário.

Quanto à primeira, consolidou-se na jurisprudência, notadamente no Superior Tribunal de Justiça (STJ), a aplicação da cautelar de indisponibilidade baseada em um *periculum in mora* presumido, o que dispensava a demonstração de atos concretos de dilapidação patrimonial. Santos (2020, p. 87) analisa as implicações dessa prática para o gestor:

As razões para o pânico são as mais diversas, a exemplo da indisponibilidade do seu patrimônio pessoal enquanto tramitarem as respectivas ações de improbidade (o que pode perdurar por incontáveis anos), em valores muito superiores ao suposto dano, indisponibilidade prodigamente determinada pelo Poder Judiciário, que tem medo de ser acusado de ter deixado o ímprobo escapar indene, razão esta que, no fundo, explica porque o Superior Tribunal de Justiça vem admitindo que a indisponibilidade de bens não necessita da demonstração de dano irreparável e que o periculum in mora é presumido em lei em razão da gravidade do ato.

Aduz-se que a imposição antecipada desse tipo de medida sobre a integralidade do patrimônio do agente público gerava efeitos que extrapolavam a mera garantia do juízo. Ao bloquear prematuramente os ativos financeiros e bens imóveis, a constrição muitas vezes comprometia a própria viabilidade de sua defesa técnica. Para além do prejuízo econômico, entende-se que a decretação da indisponibilidade acarretava um estigma social imediato, funcionando como uma antecipação de culpabilidade perante a opinião pública.

Ademais, esse cenário de severidade processual seria agravado pela interpretação conferida à prescrição das ações de ressarcimento. Fundamentando-se em uma leitura ampliada do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, o Poder Judiciário afastou a incidência de prazos extintivos para a recomposição do erário. Essa orientação culminou na consolidação, pelo Supremo Tribunal Federal, da tese constante no Tema 897:

São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Enquanto as sanções pessoais, como a suspensão de direitos políticos, se sujeitam aos prazos prescricionais da Lei de Improbidade Administrativa, a obrigação de recompor o patrimônio público permanece perene. Isso seria, para Santos (2022), uma perpetuação da vulnerabilidade jurídica, por permitir que o Estado busque o ressarcimento a qualquer tempo, independentemente do decurso de décadas entre o fato e o ajuizamento da demanda.

1.2. AS CRÍTICAS DOUTRINÁRIAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO PARALELA

A compreensão das razões que impulsionaram a reforma da Lei de Improbidade Administrativa exige o exame de fenômenos considerados patológicos por parte da doutrina no controle da gestão pública, que podem ser sintetizados pelo conceito de “Direito Administrativo do Medo”. Proposto de modo original por Rodrigo Valgas dos Santos, o termo descreve uma realidade em que a atuação do gestor é moldada pelo receio onipresente da responsabilização, tornando-se excessivamente cautelosa e omissa. Santos (2020, p. 27) define seu conceito da seguinte forma:

Por Direito Administrativo do Medo, queremos significar: a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público.

Essa dinâmica instauraria, pois, a paralisação de decisões diante da incerteza gerada por orientações punitivas dos órgãos de controle. Santos (2020, p. 29) alerta que essa inação administrativa, embora grave, retroalimenta um sistema sancionatório pernicioso, resultando em um ciclo de ineficiência. É este o ensinamento do autor:

Se de um lado a paralisia ou inação administrativa é um dos graves problemas do controle externo disfuncional, talvez não seja o pior. É ainda mais grave o problema do sancionamento desproporcional e prolífico dos agentes públicos no Brasil. Estes dois aspectos se retroalimentam: paralisia e pesadas sanções.

Aprofundando a análise das patologias do controle, Santos (2020) introduz a noção de iatrogenia, termo importado da medicina para descrever situações em que o remédio punitivo produz efeitos mais devastadores do que a própria irregularidade administrativa que se pretendia combater. Essa perspectiva, por seu turno, fundamenta-se nos estudos pioneiros de Christopher Hood (1974) sobre as chamadas “doenças administrativas”.

Ao transpor essa noção para a realidade brasileira, Santos (2020) observou que o sistema administrativo brasileiro apresenta disfunções graves, como a corrupção sistêmica, o excesso de rigidez burocrática, o microimperialismo dos

agentes e uma processualidade exacerbada na qual o cumprimento dos ritos se torna um fim em si mesmo, descolado da finalidade pública. Além disso, o jurista (p. 70) aponta um paradoxo inquietante, qual seja, o excesso punitivo pode, involuntariamente, atuar como um incentivo à improbidade:

Outro grave problema é que o excesso de punição por improbidade administrativa, acaba incentivando a própria improbidade, pois se a punição é inevitável quer se esteja de boa ou má-fé, então incentiva-se o agente público a locupletar-se, quer para garantir a futura contratação de advogados para sua defesa, quer para apropriar-se ilicitamente de recursos públicos para o período de infortúnios que se seguirá ao exercício do cargo e período de afastamento das funções públicas ou mesmo cumprimento de sentença penal.

Quanto às críticas de Santos (2020) ao modelo revogado, Tourinho (2022, p. 150) corrobora parcialmente essa visão ao apontar que a amplitude interpretativa conferida aos tipos de improbidade gerou uma “asfixia burocrática”, eliminando a indispensável discricionariedade do administrador e consolidando o receio de decidir:

A amplitude de algumas interpretações conferidas aos tipos de improbidade administrativa levou à formulação de críticas severas, doutrinárias e jurisprudenciais, ao longo dos quase 30 (trinta) anos de amadurecimento dessa legislação. Arguiu-se o surgimento de uma “asfixia burocrática”, com a eliminação da indispensável dose de discricionariedade do administrador público, com o consequente “apagão de canetas”. Essas e diversas outras questões levaram à necessidade de repensar a Lei de Improbidade Administrativa, no sentido de aprimorá-la, afastando-se possíveis inseguranças geradas na aplicação da norma, adaptando-a às disposições do novo Código de Processo Civil de 2015, compatível com a justiça multiportas, que contempla variados ambientes e formas de solução de conflitos, o que inclui as esferas judicial e extrajudicial.

Essa paralisia decisória, descrita como um efeito colateral do rigor interpretativo do regime revogado, demonstra como o controle desmensurado pode transformar-se em um entrave à eficiência da gestão pública. Ao privilegiar a segurança jurídica e a consensualidade, a reforma legislativa teria buscado restaurar a autonomia do administrador diligente, garantindo que o receio de punições desproporcionais não comprometa a continuidade e a eficácia das políticas estatais essenciais.

Capez (2023) leciona que, em grande medida, esse cenário de insegurança decorria da dispensa do elemento subjetivo ou da culpabilidade na avaliação de diversos casos concretos pela jurisprudência, que chegava a punir condutas que não

eram ilegais *stricto sensu*, como, por exemplo, meras desídias e irregularidades. Assim, a reforma teria acertado ao coibir a responsabilidade objetiva, bem como a mera voluntariedade do ato como suficiente para a configuração do elemento subjetivo, estabelecendo balizas mais seguras. Portanto, Capez (2023, p. 36) defende que a improbidade deve ser reservada exclusivamente para infrações dolosas, a partir de uma delimitação clara da fronteira entre a ilegalidade e o ato ímprobo:

Toda ilicitude que acarretar dano ao erário sujeita-se a repressão. Existem normas sancionatórias no âmbito civil e administrativo. Em alguns casos, há inclusive tipificação penal. Mas a improbidade, como instituto jurídico diferenciado, é reservada para infrações dolosas. Ou seja, inexistente cabimento de reconhecer a corrupção em condutas evadidas simplesmente de imprudência, imperícia ou negligência. A exigência do dolo como elemento subjetivo da improbidade reflete o reconhecimento da distinção entre ilegalidade e improbidade.

Nessa seara, a distinção entre a irregularidade e o ato ímprobo atua como uma proteção contra o ativismo punitivo, o qual ignora as dificuldades estruturais da gestão pública. Ao elevar a exigência, a norma deixaria de sancionar o erro administrativo escusável para concentrar o poder repressivo estatal na repressão à desonestidade qualificada, racionalizando o emprego da ação de improbidade administrativa.

Martins (2022), ao tratar da improbidade administrativa, invoca a Teoria da Administração Paralela, do jurista argentino Agustín Gordillo, adaptando-a ao contexto jurídico e social brasileiro. Sustenta que a Administração Paralela é um conjunto de agentes que manipula as normas que regem a Administração Pública em favor de seus interesses particulares escusos. Aproveitando-se da excessiva rigidez do ordenamento jurídico, que funciona como um mecanismo de coerção geral ao tornar os administradores vulneráveis, essa estrutura informal de poder perpetuaria a corrupção sistêmica pela aplicação seletiva de punições.

Sob essa ótica, a Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação de 1992, assim como diversos outros regimes jurídicos no âmbito da administração pública, positivava normas dissociadas da razoabilidade e da realidade social (Martins, 2022). Em decorrência dessa dissociação, o descumprimento dos preceitos da referida lei acabava por ser corriqueiro, e praticado até mesmo agentes públicos que não eram desonestos. O autor ainda complementa esse panorama

argumentando que, apesar do aprimoramento da LIA, esse ainda é o cenário global na administração pública brasileira (p. 7, 2022):

Contudo, o regime disciplinar, apesar de ineficaz, permanece vigente. Quando um agente público atrapalha os interesses da Administração paralela — *rectius* da corrupção sistêmica, o regime é invocado contra ele.

Desse modo, ao restringir a concretização da improbidade à desonestidade e afastar a punição da mera inabilidade, a Lei 14.230/2021, “evitou a continuidade da deturpação do sistema de improbidade” (Martins, p. 20, 2022). Ademais, no atual contexto, a persecução de condutas culposas que atentam contra a integridade da administração pública pode ser realizada por outros meios, como a ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, e a ação civil pública, nos termos do art. 1º, IV, da Lei 7.347/85. Então, para essa perspectiva, não há prejuízo à tutela da probidade na nova redação, mas tão somente uma mudança nos instrumentos de proteção do interesse público, com a correção dos equívocos legislativos anteriores.

2. OS NOVOS ASPECTOS MATERIAIS A PARTIR DA LEI Nº 14.230/2021

A Lei nº 14.230/2021 operou uma restrição significativa na tipificação da improbidade administrativa. A nova redação do § 1º do art. 1º, combinada com o § 1º do art. 11, vincula a configuração dos atos ímprobos descritos nos artigos 9º (enriquecimento ilícito), 10 (prejuízo ao erário) e 11 (violação de princípios) à demonstração do elemento subjetivo dolo. É, nestes termos, a previsão legal: “consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas contempladas nos arts. 9º, 10 e 11”.

A inovação material da lei, além de tornar o dolo indispensável, passou a qualificá-lo. Se antes bastava o dolo genérico, a LIA, em sua redação atual (art. 1º, § 2º), exige o dolo específico, definido como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11”, não sendo suficiente a mera voluntariedade do agente.

No âmbito do enriquecimento ilícito, observa-se que a tipologia referente à aquisição de patrimônio desproporcional, prevista no artigo 9º, inciso VII, da LIA, sofreu um esvaziamento considerável. Isso ocorre porque a nova redação exige agora a demonstração categórica do vínculo entre o acréscimo patrimonial e o

exercício da função pública, identificando-se o ato ou omissão praticado especificamente em razão do cargo. Sobre essa dificuldade probatória introduzida pela reforma, Oliveira e Grotti (2022, p. 13) alertam:

Sabe-se que práticas de corrupção são clandestinas e ocultadas para que grasse a impunidade de agentes públicos e terceiros (pessoas físicas e jurídicas) envolvidos na improbidade administrativa. O descompasso objetivo entre a remuneração do agente público e seu patrimônio é demonstrativo de enriquecimento obtido na mercantilização do seu exercício funcional. A ostentação de patrimônio desproporcional ilícito por agentes públicos é forma tipológica de corrupção, contra a qual se insurgem as Convenções Internacionais da OEA e da ONU. Nelas são acolhidas expressamente a tipologia, hoje descrita no artigo 9º, inciso VII.

Portanto, ao impor a prova de um ato específico “em razão da função”, a lei desconsidera que o enriquecimento desproporcional é, por si só, um indício material de corrupção reconhecido internacionalmente.

A modalidade culposa dos atos de dano ao erário, conforme a atual redação do art. 1º, § 1º e do art. 10, foi abolida, consolidando a exigência do dolo específico como requisito imprescindível para a caracterização de qualquer ato de improbidade.

Além disso, no regime revogado, os *caputs* dos artigos 9º, 10 e 11 continham enunciados genéricos das condutas, servindo os incisos como rol meramente exemplificativo de ações ou omissões ilícitos. A exceção era o art. 10-A, que tipificava apenas uma conduta específica, qual seja, a aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

2.1. A EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO COMO REQUISITO GERAL

A ruptura paradigmática promovida pela Lei nº 14.230/2021 manifesta-se, com maior intensidade, na redefinição do elemento subjetivo exigido para a configuração do ato ímprobo. Enquanto a sistemática da Lei nº 8.429/1992 permitia a punição baseada no dolo genérico, isto é, a simples vontade consciente de praticar o ato descrito na norma, a atual redação do art. 1º, §§ 1º e 2º, da LIA estabelece que apenas condutas que apresentam dolo específico podem ser tipificadas como improbidade.

A exigência de uma vontade qualificada impõe que o ato seja interpretado a partir de sua finalidade anímica. É insuficiente a mera voluntariedade da conduta, ou

seja, deve-se demonstrar que o administrador agiu com o propósito deliberado de contrariar o ordenamento jurídico.

Ao exigir o dolo específico, a reforma impôs ao órgão acusador um ônus probatório significativamente mais elevado. A doutrina afirma isso tendo em vista que não se deve mais provar apenas a ilegalidade do ato, mas também o psiquismo do administrador voltado à produção de um resultado ilícito determinado. Para Tourinho (2022, p. 155), a introdução de dolo específico como condição para a ilicitude do ato é incompatível com o princípio da proibição da proteção deficiente:

Acolher-se a tese do dolo específico na caracterização da improbidade administrativa, principalmente nas hipóteses de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, viola frontalmente o princípio da proibição de proteção deficiente, viés do princípio da proporcionalidade, que não admite a deficiência na proteção de um direito fundamental, seja pela eliminação de figuras típicas, seja pela cominação de penas que ficam aquém da importância exigida pelo bem que se quer proteger ou pela aplicação de institutos que beneficiam indevidamente os agentes, além de tantas outras hipóteses.

Este princípio, compreendido como um aspecto do princípio da proporcionalidade, veda que o Estado se omita ou seja ineficiente na proteção de direitos fundamentais, como o patrimônio público e a moralidade administrativa. Receia-se que, ao elevar excessivamente as exigências no que tange à tipicidade subjetiva, o legislador possa ter esvaziado a norma, tornando-a ineficaz contra condutas que, embora nitidamente contrárias ao interesse público, não permitem a prova contundente da intenção do agente.

Capez (2023, p. 46-7), em sentido contrário, faz críticas categóricas ao regime anterior, afirmando que a amplitude do elemento subjetivo gerava insegurança jurídica:

Antes da alteração legislativa operada, por força de sua vagueza conceitual, estava o administrador público sujeito às severas sanções da lei pela simples inobservância de um preceito moral, por exemplo, fazendo-se tábula rasa da segurança jurídica que informa o Estado Democrático de Direito, do qual surgia a necessidade de avaliar os requisitos da Teoria Constitucional do Direito Penal como forma de excluir a tipicidade do ato de improbidade administrativa.

O autor aduz que, antes da promulgação da Lei nº 14.230/2021, a aplicação da Lei de Improbidade com maior abrangência quanto ao elemento subjetivo violava garantias constitucionais básicas, como a presunção de inocência (art. 5º, LVII, da

Constituição Federal) e a proporcionalidade das sanções. Para Capez (2023, p. 87), o sistema anterior permitia uma distorção perigosa ao equiparar ilícitos civis a sanções penais sem as devidas garantias:

Sucedendo que, nos últimos anos, percebeu-se a existência de diplomas não formalmente penais que punem os ilícitos de forma tão ou mais drástica que a própria seara penal, tal como ocorre com os atos de improbidade administrativa.

Tal punição era estabelecida mediante um alargamento extremamente perigoso para o Estado Democrático de Direito, uma vez que sanções de extrema gravidade, tão infamantes quanto as de natureza formalmente penal, eram impostas, como já dito, com a simples caracterização do dolo civil, menoscabando-se o principal instrumento contendor do *jus puniendi* estatal: o estabelecimento do nexo causal.

Dessa maneira, na promulgação da LIA em 1992, o intuito de penalizar os maus administradores públicos teria sido exagerado por uma ânsia punitivista da população e da mídia, que pressionaram os legisladores a promulgarem um diploma cuja responsabilização dos infratores era incompatível com a culpabilidade constitucional (Capez, 2023).

Semelhantemente, Osório (2023, p. 171) afirma que a exigência de dolo para a tipicidade dos atos ímprobos não se traduz em um obstáculo processual à punição, mas sim em um limite legítimo ao arbítrio punitivo estatal. Sob essa perspectiva, ressalta a relevância do elemento anímico doloso como salvaguarda dos direitos do agente:

A existência de infrações dolosas desempenha importante função garantista na limitação do poder punitivo estatal. O dolo é a vontade e a consciência de realizar a conduta típica, ou seja, o caminho intencional percorrido pelo agente. A intenção pressupõe a consciência.

De acordo com a referida lição, com a adoção do dolo como premissa geral, não se pune mais o desvio em si, mas a escolha consciente de trilhar o caminho da ilicitude, exigindo que o julgador reconstrua o itinerário volitivo do administrador. Essa consciência seria o antecedente lógico que legitimaria a intervenção sancionadora, garantindo que o gestor não seja responsabilizado objetivamente por resultados que não integravam o seu plano de ação deliberado.

Tourinho (2022) se opõe a essa visão, ministrando que a delimitação técnica do dolo não deve ser confundida com o exame das motivações subjetivas ou dos interesses que impulsionaram o agente. Para a autora, é preciso distinguir a

intenção de romper com a norma dos pretextos ou fins meta-jurídicos que o administrador possa invocar para justificar a sua conduta, os quais têm relevância secundária. Nesse sentido, Tourinho (2022, p. 152) resgata a lição atemporal de Pontes de Miranda para advertir que o dolo deveria subsistir mesmo diante de justificativas aparentemente nobres: “Não exclui o dolo o motivo do ato, nem o fim que teve em vista o agente, nem o interesse maior, moral, política ou economicamente, que levou ao ato”.

Dessa forma, a existência de uma vontade livre de descumprir o ordenamento deveria configurar a improbidade, independentemente de o agente alegar que agiu sob o manto de um suposto benefício coletivo ou eficiência extrajurídica. O dolo, enquanto elemento subjetivo genérico, focado na consciência da antijuridicidade da ação, impediria que boas intenções políticas ou econômicas servissem de salvo-conduto para o descarte desprezo dos preceitos legais.

Ademais, se no plano teórico a imposição do dolo específico fortalece a segurança do administrador probo, no plano pragmático projeta dificuldades severas para a efetividade do controle. A complexidade inerente à prova de um psiquismo voltado a um fim ilícito determinado é o que conduz parte dos juristas a vislumbrar um cenário de drástica redução no alcance prático do diploma. Carvalho Filho (2023, p. 2112) avalia:

Como se pode observar, nem sempre será fácil identificar esse elemento intencional finalístico na conduta; sem este, contudo, não se qualificará a conduta como ato de improbidade. Certamente será bastante reduzido o número de ímprobos na Administração.

Segundo o autor, evidencia-se o risco de condutas lesivas transitarem para a impunidade devido à inacessibilidade do mundo interior do agente pelo intérprete. A reforma, ao elevar sobremaneira o ônus probatório, teria alterado a própria funcionalidade do diploma legal. Conforme conclui Carvalho Filho (2023, p. 2101), as inovações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 transformaram radicalmente a estrutura original do combate à corrupção:

As alterações introduzidas no texto primitivo afetaram bastante a configuração original da lei e, em várias passagens, abrandaram o combate à improbidade, o que levou os especialistas a uma funda divisão de pensamento quanto à eficácia social do que passou a vigorar.

Em última análise, a exigência de dolo específico consolida uma transição que retira da LIA a sua feição de instrumento de ampla repressão a irregularidades administrativas para reafirmar a sua natureza de instrumento estritamente voltado contra a desonestidade qualificada. O debate permanece cindido entre a necessidade de institutos que respeitem a culpabilidade constitucional e o perigo de se validar um sistema sancionador incapaz de reagir a desvios éticos deliberadamente camuflados.

2.2. A SUPRESSÃO DA MODALIDADE CULPOSA DE DANO AO ERÁRIO

A redução da tipologia de atos de improbidade que causam lesão ao erário, marcada pela extirpação da modalidade culposa que era positivada no artigo 10 da LIA, é um dos pontos mais sensíveis da reforma. No regime anterior, os danos ao erário se materializavam por qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que provocasse perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação. A redação original do referido dispositivo estabelecia que:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, o legislador promoveu uma alteração substancial no elemento subjetivo exigido para a configuração do referido ilícito, restringindo-o exclusivamente às condutas intencionais. Atualmente, o texto legal dispõe o seguinte:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...] (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Essa reestruturação normativa implica que o pressuposto fundamental de causar dano ao patrimônio público deve, agora, ser obrigatoriamente acompanhado pelo dolo, abandonando-se a ideia de que a negligência grave no trato da *res publica* seria suficiente para atrair as sanções de improbidade. Nesse contexto,

Carvalho Filho (2023, p. 2134) alega que a finalidade precípua do instituto deveria, na verdade, ser a preservação do patrimônio público em sentido amplo, para além do dolo, argumentando que:

O objeto da tutela reside na preservação do patrimônio público. Não somente é de proteger-se o erário em si, com suas dotações e recursos, como outros bens e valores jurídicos de que se compõe o patrimônio público. Esse é o intuito da lei no que toca a tal aspecto. Modernamente, impõem-se maior zelo e proteção também no concernente ao patrimônio intangível, constituído de bens imateriais, como marcas, patentes, direitos autorais e, sobretudo, criações tecnológicas.

Acerca da supressão da culpa, Carvalho Filho (2023, p. 2135) observa que, a despeito da premente necessidade de proteção tanto do patrimônio tangível quanto do patrimônio intangível, ocorreu uma opção legislativa deliberada para abrandar a punibilidade, mesmo que, na prática administrativa, “haja atos dessa natureza mais graves que alguns dolosos”. Essa escolha também é duramente criticada por Oliveira e Grotti (2022, p. 13), que sustentam que a redução do rigor punitivo não encontra amparo em transformações fáticas ou normativas que justifiquem um tratamento mais indulgente àqueles que operam com culpa:

Com a Lei 14.230/2021 (LGL\2021\14476), houve revogação da forma culposa no cometimento de atos ímprobos, debilitando a tutela do bem jurídico, sem que tenha havido qualquer alteração fática ou normativa significativa no ordenamento brasileiro em sua proteção conferida ao erário, a justificar o tratamento mais benéfico.

Essa debilidade na proteção é interpretada como uma renúncia estatal ao poder disciplinar e sancionador sobre o erro crasso do administrador. Avalia-se que essa mudança priorizou excessivamente a estabilidade do gestor, em detrimento da eficácia na repressão de danos causados por uma ineficiência estatal severa. Tourinho (2022, p. 159) adverte que limitar a responsabilização apenas às condutas intencionais compromete a eficácia do controle administrativo. Segundo a autora, essa mudança legislativa acaba por desproteger o erário contra danos originados pela negligência e pela falta de zelo com o patrimônio coletivo, conforme se observa a seguir:

Pretender-se agora sancionar com fundamento na Lei nº 8.429/1992 apenas ações ou omissões dolosas que geram prejuízo ao erário significa colocar no limbo da impunidade graves lesões ao patrimônio público, causadas pelo evidente descaso, ausência de compromisso e responsabilidade no trato da

coisa pública. E não é só. Indiretamente, recolhe-se instrumento utilizado como incentivo às boas práticas administrativas.

Ainda, de acordo com Tourinho (2022), cabe observar que a interpretação jurisprudencial e doutrinária anterior à reforma já se esforçava para conferir contornos mais restritos à aplicação do Art. 10, de modo a evitar a punição de meras irregularidades ou erros escusáveis. Diante disso, expressa que a modalidade culposa, tal como prevista na redação original, não era confundida com o erro profissional ocorrido dentro de uma margem de razoabilidade, pois os Tribunais verificavam a natureza e a gravidade da conduta, indo além da culpa comum.

Nesse sentido, Di Pietro (2023, p. 2161-2162) reforça que a exigência de um elemento subjetivo culposo qualificado já era uma exigência do sistema:

O enquadramento na lei de improbidade exige dolo por parte do sujeito ativo. Quanto a esse aspecto, a Lei nº 14.230 alterou a Lei nº 8.429, que admitia também a culpa no artigo 10. No entanto, já na vigência da redação anterior entendíamos que, quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso pesquisar se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.

Conclui-se que o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa não perseguia a simples falibilidade humana, mas sim a ilegalidade qualificada pela ausência de boa-fé. Esse entendimento encontra amparo normativo no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual estabelece que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

A regulamentação operada pelo Decreto nº 9.830/2019, em seu art. 12, consolidou a interpretação de que o erro grosseiro equivale à culpa grave, manifestada por um elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia (Tourinho, 2022).

Assim, conforme Carvalho Filho (2023), Oliveira e Grotti (2022), Tourinho (2022) e Di Pietro (2023), a eliminação da modalidade culposa retirou do campo da improbidade condutas de grave desrespeito à coisa pública. Restaria ao Estado apenas a via do ressarcimento cível comum, desprovido das sanções políticas e administrativas, como a suspensão de direitos políticos e a perda da função pública, que serviam como desestímulo à má gestão.

Contudo, existe uma vertente doutrinária que comenta a aplicação prática do regime anterior de forma distinta, apontando que, na realidade dos Tribunais e

órgãos de controle, a distinção entre erro escusável e improbidade culposa era frequentemente negligenciada. Para Santos (2020, p. 149), a limitação da responsabilidade é uma medida necessária para atender ao princípio da eficiência e para a própria sobrevivência da gestão pública:

A limitação da responsabilidade civil dos funcionários que agem com culpa leve, quer porque sujeitos ao risco e ao erro em suas atividades, desde que escusável e não reiterado, quer para atender ao princípio da eficiência, é necessária para o bom funcionamento da Administração Pública.

O autor critica o que denomina de “modelo idílico de Administração”, em que a constatação de qualquer irregularidade acionava a “pesada mão do estado repressor”, partindo da premissa equivocada de que o mero descumprimento normativo deveria levar à ampla responsabilização (Santos, 2020, p. 149). Nessa linha de raciocínio, Justen Filho (2022, p. 36) defende que a exclusão da culpa não representa uma tolerância com a corrupção, mas uma correção nos tipos da improbidade:

A eliminação da improbidade culposa é a solução mais acertada e não implica transigência com condutas danosas ao patrimônio público, nem configura admissão quanto à prática da corrupção. Toda ilicitude que acarretar dano ao erário sujeita-se a repressão. Existem normas sancionatórias no âmbito civil e administrativo. Em alguns casos, há inclusive tipificação penal. Mas a improbidade, como instituto jurídico diferenciado, é reservada para infrações dolosas.

Dessa maneira, a exclusividade do dolo reafirmaria a autonomia da LIA como um regime sancionador de intervenção mínima, focado na moralidade qualificada. Essa opção legislativa delimitaria o escopo da norma à repreensão da ilegalidade qualificada, distanciando o erro administrativo comum da conduta efetivamente ímproba.

Evidencia-se, pois, que o debate se divide entre dois polos fundamentais: de um lado, a preocupação com um possível déficit na tutela do erário diante de atos de negligência ou imperícia administrativa. De outro, a imperatividade de assegurar que o estigma da improbidade e suas severas sanções sejam reservados exclusivamente para comportamentos deliberadamente desonestos.

2.3. A REDEFINIÇÃO DOS ATOS ATENTATÓRIOS A PRINCÍPIOS E O ROL TAXATIVO DO ARTIGO 11

Originalmente, a caracterização de atos de improbidade que afrontam os princípios fundamentais da honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade institucional era regida por uma tipicidade aberta. Havia uma hipótese de incidência ampla, assentada em conceitos jurídicos indeterminados, que permitia ao aplicador da lei enquadrar uma grande variedade de condutas típicas e atípicas como ímprobos, desde que ferissem a moralidade administrativa. Desse modo, a redação do *caput* art. 11 da Lei nº 8.429/1992 estabelecia que:

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

A partir da vigência da Lei nº 14.230/2021, essa flexibilidade foi suprimida em favor da estrita tipicidade, vinculando a existência do ilícito à subsunção exata a uma das condutas descritas nos incisos. A disciplina atual assim preceitua:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: [...] (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

Conforme se depreende da comparação entre os dispositivos, o legislador optou pela submissão a um sistema de *numerus clausus*, e pelo abandono do dever de lealdade institucional como tipo autônomo. Santos (2020, p. 92), sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador, critica a abertura dos tipos originais, defendendo a necessidade de uma correspondência mais precisa entre a conduta e a sanção:

Os tipos da LIA enquadram-se na categoria de textura aberta, que mesmo para certas infrações administrativas mais brandas (*ex vi* de certas sanções disciplinares) mostram-se inadequadas ao direito administrativo sancionador. Se isto se aplica para infrações administrativas menos graves, com muito mais razão há de aplicar-se para ilícitos de maior gravidade que demandam exata correlação entre conduta e respectiva sanção. Para esta natureza de processo o mais adequado é a tipicidade rígida, que possibilite a precisa subsunção da conduta ao tipo. Tal deficiência permite desproporcionais possibilidades de aplicação das suas penas.

Para o autor, o artigo 11 representava o “principal foco de problemas da LIA”, visto que sua amplitude semântica permitia condenações desconectadas de violações a regras objetivas, registrando que cerca de 46,5% das condenações por improbidade envolviam, historicamente, a ofensa a princípios (Santos, 2020, p. 93). A esse respeito, aponta o que enxerga como um equívoco conceitual persistente no sistema brasileiro, qual seja, confundir condutas relativas à ineficiência administrativa com a desonestidade qualificada, equiparando má gestão e improbidade. São, nesse viés, os ensinamentos de Santos (2020, p. 91):

A erronia conceitual de interpretar-se improbidade como espécie de má gestão, baralha ainda mais condutas atentatórias à probidade com condutas relativas à gestão ineficiente, que a despeito de serem igualmente graves e gerarem prejuízos ao erário, não estão relacionadas (ao menos *a priori*) a desonestidade. Essa discussão, ao contrário do que possa parecer, não tem apenas consequências teóricas relevantes, mas é o ponto fulcral de muitos dos equívocos nas condenações por improbidade, afinal, são frequentes as decisões judiciais em que se presume uma conduta omissiva ineficiente do gestor [...].

Dessa forma, a transição para um modelo de tipicidade rígida busca, para seus defensores, afastar o uso da lei de improbidade como um instrumento de punição contra o administrador meramente inábil ou ineficiente, reservando o estigma e as sanções gravosas do instituto para as condutas dolosas que demonstrem um real rompimento com a moralidade administrativa.

Todavia, parte da doutrina interpreta que a reforma da Lei n.º 14.230/2021 retirou do alcance da lei conceitos essenciais à probidade administrativa, operando em sentido contrário à necessidade de proteção dos valores éticos do Estado. A fim de representar essa visão, cumpre colacionar os ensinamentos de Oliveira e Grotti (2022, p. 15):

A definição de prática de corrupção há muito não se restringe a hipóteses de suborno e prejuízos ao erário. As Convenções da OEA e da ONU admitem expressamente práticas corruptivas, sem ocorrência desses resultados na prática ilícita [...]. A Lei 14.230 segue em linha diametralmente oposta. Sob a justificativa de que o texto do atual artigo 11 é demasiadamente indeterminado – como se isto não resultasse da própria Constituição Federal – propugna-se por rol tímido de hipóteses de ofensas que seriam passíveis de enquadramento taxativo como improbidade.

Observa-se que essa tendência brasileira diverge das Convenções da OEA (Organização dos Estados Americanos) e da ONU (Organização das Nações Unidas), as quais reconhecem práticas corruptivas mesmo sem suborno ou dano

direto ao erário. Tais tratados internacionais utilizam o abuso de funções e a integridade funcional como conceitos fundamentais, condenando qualquer comportamento em que o agente público desvie o exercício do poder de sua finalidade institucional para angariar benefícios indevidos, inclusive de natureza imaterial. Assim, a opção pelo rol taxativo ignoraria os pilares principiológicos da Constituição Federal e da ordem internacional.

Ainda, no esforço de restringir da norma e combater o “Direito Administrativo do Medo”, a nova sistemática acolheu critérios de filtragem destinados a evitar a judicialização de condutas de baixa relevância jurídica. Justen Filho (2022, p. 135) aponta que o ordenamento passou a positivar critérios de exclusão da tipicidade material:

Não se configura improbidade quando a violação ao dever de honestidade, de imparcialidade ou de legalidade envolver bens jurídicos de pequeno valor econômico, produzir efeitos nocivos diminutos ou irrelevantes ou revelar elemento subjetivo de reprovabilidade muito limitada. Sob um certo ângulo, o dispositivo acolhe a tese difundida no âmbito penal atinente ao princípio da insignificância, relacionado ao chamado “crime de bagatela”.

Essa diretriz manifesta-se no artigo 11, § 4º, da LIA, que condiciona o sancionamento à existência de uma ofensa substancial:

Art. 11, § 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

A aceitação do princípio da insignificância reforçaria a natureza subsidiária da improbidade dentro do Direito Administrativo Sancionador. Pressupõe-se que o rigor das sanções deve ser reservado estritamente a violações de gravidade acentuada, as quais efetivamente lesionem o interesse público de forma relevante.

Ademais, a concretização do modelo de tipicidade estrita exigiu a revogação de diversos incisos que, no entendimento do legislador reformador, desnaturavam o instituto ao confundir a mera ilegalidade administrativa com a improbidade. Justen Filho (2022, p. 136), ao analisar a revogação do Inciso I, que tratava do desvio de finalidade, defende que a manutenção deste tipo gerava distorções:

O inc. I do art. 11 referia-se ao desvio de finalidade. A tipificação do desvio de finalidade como hipótese de improbidade administrativa implicava a desnaturação do instituto. Não significa admitir a validade ou o

descabimento de punição a condutas eivadas de desvio de finalidade. Atos praticados com desvio de finalidade comportam sancionamento severo, em diversas órbitas. Mas não se enquadram no instituto da improbidade, ressalvadas hipóteses diferenciadas, em que estejam presentes elementos peculiares à referida figura.

A mesma lógica de diferenciação entre as esferas punitivas orientou a revogação do Inciso II, a qual afastou a identificação automática entre o descumprimento de deveres funcionais e o ato ímprobo, sob o argumento de que falhas procedimentais não devem ser elevadas ao patamar de improbidade administrativa se destituídas de desonestidade qualificada (Justen Filho, 2022). Nesse processo de fragmentação do controle, foram também excluídas do rol do art. 11 as condutas relacionadas a falhas em requisitos de acessibilidade e na formalização de instrumentos na área da saúde. Sobre a exclusão do antigo Inciso IX, Justen Filho (2022, p. 142) afirma:

O inc. IX do art. 11 tratava da ausência de cumprimento de exigências de acessibilidade previstos na legislação. A revogação refletiu o intento da Lei 14.230/2021 de diferenciar ilegalidade e improbidade. A tutela ao cumprimento dos requisitos de acessibilidade deve fazer-se por vias próprias. A improbidade não se destina a reprimir condutas dessa ordem.

Analogamente, Justen Filho (2022) compreende que a revogação do Inciso X, que versava sobre a ausência de celebração de instrumentos para transferência de recursos na saúde, fundamentou-se na ideia de que tal omissão, considerada em si mesma, não possui a carga de reprovabilidade necessária para o enquadramento no sistema da improbidade. Assenta-se que a LIA deve ser reservada para a repreensão de desvios éticos deliberados, e não para servir de mecanismo de cobrança de eficiência ou conformidade administrativa em políticas públicas específicas, que deveriam ser fiscalizadas por vias administrativas ordinárias.

Com o intuito de complementar a análise da reformulação do artigo 11, é fundamental examinar também as inovações trazidas pelos incisos XI e XII, que positivaram condutas outrora enquadradas na tipicidade aberta do *caput*, mas com limitações probatórias severas. O inciso XI passou a prever expressamente o nepotismo como ato de improbidade, em alinhamento com a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, que veda a nomeação de 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.

Contudo, a previsão legal veio acompanhada de uma ressalva no § 5º do artigo 11, que impõe um obstáculo prático à sua configuração:

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

Carvalho Filho (2023, p. 2140) analisa essa modificação com ceticismo, apontando que a norma, sob o pretexto de proteger escolhas políticas, acabou por esvaziar a repressão ao personalismo e ao favoritismo:

Quanto a essa hipótese, porém, a lei apresenta uma ressalva: não se considera improbidade a mera nomeação ou indicação política feita por detentores de mandatos eletivos, sendo indispensável aferir o dolo com finalidade ilícita por parte do agente (art. 11, § 5º). Na verdade, inexistente mera nomeação e, ao que parece, refere-se mesmo a indicações políticas. A norma, na prática, afasta a caracterização da improbidade. Numa vertente, a livre nomeação quase sempre implica favorecimento por parte do nomeante, e, na outra, é improvável comprovar o dolo específico. Enfim, aqui o sistema de corrupção está plenamente adequado à lei.

Dessa maneira, entende-se que a tipificação do nepotismo na LIA parece ter sido neutralizada por uma condicionante subjetiva de difícil verificação. Isso porque a prova da improbidade se tornou praticamente inviável nos casos de nomeações políticas, fragilizando o controle sobre o patrimonialismo estatal.

O segundo acréscimo relevante ao rol taxativo reside no inciso XII, que trata da autopromoção de agentes públicos. Tal dispositivo visa coibir o uso da máquina estatal e de recursos públicos para o enaltecimento pessoal da autoridade, que afronta o princípio da impessoalidade. Carvalho Filho (2023, p. 2140) explica a fundamentação constitucional dessa norma:

A outra conduta consiste na autopromoção de administradores, isto é, a prática, com recursos do erário, de ato de publicidade dotado de personificação da autoridade, caracterizada pela promoção inequívoca de enaltecimento do agente e personalização de atos, programas, obras, serviços ou campanhas de órgãos públicos (art. 11, XII). A hipótese é claramente fundada no art. 37, § 1º, da CF, que, como norma básica, condena esse tipo de prática à custa dos cofres públicos.

Em síntese, a nova sistemática do artigo 11 consolida um modelo de Direito Administrativo Sancionador que prioriza a tipicidade estrita e a segurança jurídica do

gestor, mas à custa de um vácuo protetivo em relação a condutas que não se moldam perfeitamente aos tipos descritos. A transição do caráter exemplificativo para o taxativo, somada à exigência de dolo específico e ao abrandamento das sanções, reafirma a diretriz da Lei nº 14.230/2021 de restringir a improbidade aos desvios marcados por desonestidade ostensiva, relegando as demais violações aos princípios administrativos às esferas disciplinares ordinárias.

3. AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES NA AÇÃO DE IMPROBIDADE

A reforma introduziu modificações processuais substanciais visando a proteção do réu e a segurança jurídica na ação de improbidade. Di Pietro (2023) exemplifica como alterações relevantes a exclusão de responsabilidade nos casos de divergência interpretativa da lei baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada (art. 1º, § 8º), e a vinculação estrita do juiz aos fatos e à capitulação legal descrita na inicial (art. 10-C), sob pena de nulidade da decisão que condenar por tipo diverso (art. 10-F). Além disso, a autora aponta a comunicabilidade mais robusta entre as esferas penal e civil, isto é, a absolvição criminal por decisão colegiada que negue a existência do fato ou a autoria impede a tramitação da ação de improbidade sobre o mesmo objeto (§ 4º do art. 21).

Entretanto, é importante notar que as modificações de maior impacto sistêmico e controvérsia doutrinária, as quais redefiniram a própria viabilidade da persecução estatal, concentram-se no novo regime prescricional e na legitimidade ativa restrita. Essas mudanças, por terem ameaçado o andamento de diversos processos em curso e contrariarem a competência comum dos entes públicos quanto à salvaguarda das leis e do patrimônio, exigiram a manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) para pacificar o entendimento sobre a sua aplicação.

3.1. O REGIME PRESCRICIONAL DA LEI Nº 14.230/2021

No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, o instituto da prescrição cumpre uma função estabilizadora das relações jurídicas, impedindo que a pretensão punitiva do Estado se prolongue indefinidamente no tempo. Conforme define Capez (2023, p. 306):

Nessa toada, prescrição é a extinção da pretensão de punir, devido à inércia do Estado em satisfazê-la no prazo legal. Seus fundamentos estão nos princípios da eficiência, da duração razoável do processo e da segurança jurídica: combate a ineficiência do Estado, compelindo-o a agir dentro de prazos determinados.

Dessa definição apreende-se que o decurso do tempo, aliado à omissão do titular do direito de ação, gera a perda da pretensão de aplicar as penalidades previstas em lei. A prescrição funciona, portanto, como uma penalidade à desídia do Estado, que, ao não utilizar a via processual no tempo oportuno, perde a prerrogativa de punir o agente público, protegendo a segurança jurídica e evitando que processos se eternizem.

Sob a disciplina da Lei nº 14.230/2021, o regime prescricional da improbidade administrativa sofreu uma profunda reformulação, visando a unificação e a simplificação dos prazos. A redação atual do artigo 23, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), estabelece que:

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

Esse novo prazo de oito anos representa uma mudança em relação ao termo inicial e à duração dos lapsos temporais anteriores. No regime original da Lei nº 8.429/1992, o artigo 23 apresentava um sistema fragmentado e dependente da natureza do vínculo do agente com a administração:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:
 I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;
 II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.
 III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

A unificação em oito anos eliminou a disparidade de tratamento entre agentes detentores de cargos efetivos e ocupantes de mandatos eletivos ou cargos em comissão. Anteriormente, a prescrição para detentores de cargos efetivos muitas vezes seguia os prazos estatutários, enquanto para os agentes políticos o prazo findava cinco anos após o encerramento do mandato. Atualmente, vigora apenas um

critério objetivo, pautado na data do fato ilícito, e não mais no desligamento do agente do serviço público.

Quanto ao termo inicial para o curso dessa contagem, Justen Filho (2022, p. 276) observa que sua definição está atrelada à transparência e à publicidade dos atos administrativos:

Deve-se reputar que o termo inicial do curso do prazo prescricional recai na data em que o ato ou o contrato teve efetivada a sua disponibilidade ao conhecimento público. Assim, por exemplo, a eficácia de um contrato administrativo depende, como regra, da sua divulgação em sítio eletrônico específico. A Lei 14.133 determina que essa publicação deverá ocorrer no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Dessarte, garante-se que o Estado não seja prejudicado por prazos que correm sobre fatos ocultos. A publicidade no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ou em Diários Oficiais é, nesse sentido, o marco de que a administração e a sociedade tomaram ciência da conduta, permitindo o início da fiscalização e da eventual persecução sancionatória.

No que concerne ao alcance subjetivo do regime prescricional, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou, por meio da Súmula 634, que não deve haver distinção entre o agente público e o terceiro que concorre para o ilícito: “Ao particular aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na lei de improbidade administrativa para os agentes públicos”.

Almeja-se, com isso, preservar a harmonia do sistema, impedindo que o coautor ou beneficiário particular receba tratamento temporal diverso daquele conferido ao agente estatal com o qual agiu em conluio.

Apesar da prescritibilidade das sanções de natureza punitiva, a tutela do patrimônio público goza de uma proteção distinta pelo texto constitucional. O artigo 37, da Constituição Federal determina que:

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:

[...]

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

[...]

Como discutido na seção 1.1, essa ressalva final do § 5º constituiu a base para a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 897, que fixou serem imprescritíveis “as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

A doutrina reafirma a imprescritibilidade do ressarcimento como uma garantia de proteção ao erário. Nessa linha, Di Pietro (2023, p. 2179) aduz:

São imprescritíveis as ações de ressarcimento por danos causados por agente público, seja ele servidor público ou não, conforme o estabelece o artigo 37, § 5º, da Constituição. Assim, ainda que para outros fins a ação de improbidade esteja prescrita, o mesmo não ocorrerá quanto ao ressarcimento dos danos.

Di Pietro (2023) ainda destaca que a Primeira Seção do STJ, no Tema nº 1.089, consolidou a possibilidade de prosseguimento da ação civil pública para pleitear exclusivamente a reparação patrimonial, mesmo quando as demais penalidades previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 já tiverem sido fulminadas pelo decurso do tempo. A tese firmada foi a seguinte:

Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92.

Justen Filho (2022, p. 275) leciona que tanto a redação original quanto a redação da reforma são compatíveis com o referido preceito constitucional. Isso porque, em ambos os casos, as sanções punitivas (como a suspensão de direitos políticos e a perda da função) eventualmente se extinguem, mas a obrigação de recompor o patrimônio lesado permanece exigível. É como elucida o doutrinador:

A redação consagrada na LIA é plenamente compatível com essa orientação. Ali foi consignado que “As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:...”. Ou seja, a própria LIA estabeleceu que a prescrição versaria exclusivamente sobre as ações versando sobre sanções. Portanto, a LIA não disciplinou a prescrição quanto à pretensão de ressarcimento por danos – que é imprescritível por determinação constitucional.

Entretanto, é preciso alertar que, diante das novas exigências materiais do atual regime, “o dolo que se exige para a imprescritibilidade é o dolo específico” (Osório, 2023, p. 44). Isso ocorre, pois, a legislação atual não admite a improbidade sem este elemento subjetivo qualificado.

Consequentemente, resta inviável a imprescritibilidade do ressarcimento fundamentado em dolo genérico ou culpa, dependendo a persecução do dano da demonstração categórica do elemento anímico do agente voltado ao resultado ilícito. Diante disso, sem a prova da intenção deliberada de causar o dano e obter o resultado ilícito, a pretensão ressarcitória poderá ser atingida pela prescrição comum, uma vez que a modalidade culposa foi extirpada do sistema de responsabilização da Lei nº 14.230/2021.

Além disso, a dinâmica temporal da prescrição no sistema de improbidade admite institutos que interferem diretamente na sua fluência, quais sejam, a suspensão e a interrupção. Carvalho Filho (2023, p. 2198-2199) esclarece o funcionamento da suspensão, que paralisa a contagem do prazo:

Importante observar que, na hipótese de suspensão, não se abandona o período já transcorrido antes da causa suspensiva, de modo que, cessada a suspensão, continua a contagem do prazo, incluindo-se o período anterior, fluindo, em consequência, apenas o período remanescente do prazo. Como exemplo, se o prazo prescricional é de 8 anos e com 3 anos surge a causa suspensiva, finda esta, fluirá o prazo residual, ou seja, 5 anos.

Conclui-se dessa lição que o prazo suspensivo funciona como um obstáculo temporário, isto é, o relógio da prescrição para momentaneamente e volta a correr exatamente do ponto onde parou, preservando o tempo já transcorrido. O autor exemplifica que, se o prazo prescricional é de oito anos e, após transcorridos três anos, surge a causa suspensiva, finda esta, restará apenas o prazo residual de cinco anos (Carvalho Filho, 2023).

No regramento atual, a Lei nº 14.230/2021 estabeleceu hipóteses específicas de suspensão nos parágrafos 1º a 3º do artigo 23. Di Pietro (2023, p. 2178) resume essas previsões:

A suspensão da prescrição ocorre pela instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos na lei, por, no máximo, 180 dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

Justen Filho (2022, p. 278) compreende que a suspensão “trata-se de mais um incentivo à realização do inquérito, eis que permite um prazo mais dilatado para o desenvolvimento da atividade sancionatória”. Dessa forma, favorece-se a colheita de elementos de convicção pelo órgão acusador antes do ajuizamento da ação.

Ainda, a limitação temporal de 180 dias impede que a investigação administrativa se torne um mecanismo para o prolongamento indefinido da pretensão punitiva.

De modo diverso da suspensão, o instituto da interrupção implica o reinício completo da contagem, descartando-se o tempo transcorrido anteriormente à causa interruptiva. Os marcos interruptivos estão previstos taxativamente no parágrafos 4º e 5º do artigo 23, que apresentam a seguinte redação:

§ 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.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.

No que se refere à suspensão e à interrupção e à prescrição, é precisa a lição de Carvalho Filho (2023, p. 2200):

A suspensão do prazo, como visto no tópico anterior, implica a retomada do período anterior à causa suspensiva, e, tão logo finda esta, o prazo continua a fluir. Ou seja: sempre se aproveita o período anterior à suspensão. Ao contrário, na interrupção, uma vez cessada a causa, reinicia-se a contagem de novo prazo, considerando o integral previsto na lei e desconsiderando o período anterior à causa interruptiva. [...] No caso de improbidade, porém, o legislador optou por fixar o segundo prazo em período diverso, ou seja, interrompida a prescrição, o prazo recomeça a contar pela metade do prazo normal (8 anos).

De modo geral, a fixação desses marcos visa garantir que cada etapa relevante da instrução e do julgamento sirva como um novo ponto de partida para a verificação de eventual inércia estatal. Porém, a reforma introduziu uma peculiaridade ao Direito Administrativo Sancionador, prevendo que o prazo subsequente ao marco interruptivo não retoma o patamar originário de oito anos. Após as causas interruptivas, o tempo remanescente para o Estado agir foi reduzido para quatro anos.

Essa sistemática visaria compelir o Estado-acusador e o Poder Judiciário a uma atuação diligente em todas as fases do processo, impedindo que a pretensão

punitiva subsista indefinidamente. Apesar desse intuito de celeridade, a adoção da prescrição intercorrente constitui uma das alterações mais polêmicas da reforma legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021. Acerca desse conceito, Justen Filho (2022, p. 282) exprime:

O decurso do prazo prescricional acarretará o dever de extinção do processo, de ofício ou a requerimento da parte. Isso significa que o prazo prescricional continua a fluir, mesmo durante o desenvolvimento do processo. A ausência de conclusão do processo, mediante decisão condenatória transitada em julgado, no prazo previsto acarretará a sua extinção.

Sendo assim, a inércia processual, ainda que motivada pela complexidade do feito, passa a ter uma consequência direta sobre a viabilidade da ação. Justen Filho (2022, p. 282-283) reconhece as críticas doutrinárias a esse modelo e pondera os argumentos em conflito:

[...] Muitos argumentam que a solução adotada é um incentivo à prática de condutas processuais orientadas a dificultar a conclusão do processo. Embora o argumento seja procedente, há uma questão de outra ordem, que exige consideração. Trata-se do efeito nocivo da demora na conclusão do processo. Tornou-se usual que as ações de improbidade se eternizassem, sem uma decisão final. Os réus permaneciam sujeitos aos efeitos do processo e não era usual o falecimento do sujeito depois de muitos anos de trâmite da causa.

Sobressai, nesse debate, a necessidade de conciliar valores fundamentais distintos que regem o Direito Administrativo Sancionador. Por um lado, existe o interesse coletivo na repreensão à prática de atos de improbidade e na imposição de sanções severas aos infratores. Por outro, afigura-se o respeito ao direito fundamental à razoável duração do processo, insculpido no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, o qual dispõe que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Nessa perspectiva, a imputação da prática de conduta ímproba não possui o condão de eliminar o direito fundamental a uma decisão em tempo adequado. A prescrição intercorrente atuaria, portanto, como uma ferramenta indispensável para a efetivação dessa garantia, impedindo que o réu permaneça indefinidamente sob o descrédito de um processo sancionador e sob os efeitos gravosos de medidas cautelares como a indisponibilidade de bens (Justen Filho, 2022).

O rigor do legislador ao reduzir o prazo da prescrição intercorrente pela metade foi objeto de reavaliação pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7.236. O Ministro Alexandre de Moraes (p. 6, 2025), relator da referida ação, observou que a aplicação estrita do dispositivo poderia gerar um vácuo de impunidade indesejado. Em sua decisão, o ministro pontuou:

Tais circunstâncias, que à primeira vista poderiam representar “um comando (e um incentivo) à conclusão do processo em período razoável de tempo”, acabam por fragilizar o sistema de responsabilização por improbidade, comprometendo sua efetividade, na medida em que não haveria tempo hábil para as sentenças absolutórias serem revistas pelos tribunais, sobretudo quando o ajuizamento da ação interromperia a prescrição, mas a sentença não.

A preocupação com a fragilização do sistema repressivo fundamentou-se em dados empíricos extraídos da realidade do Judiciário brasileiro. Conforme destacado pelo relator, estudos promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça demonstram que o tempo médio para a conclusão de uma ação de improbidade extrapola os limites fixados pela nova lei. Moraes (2025, p. 8) arguiu:

De acordo com estudo promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, nas ações de improbidade “entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, foi observado a média de 1.548,63 dias (4,24 anos)”, sendo que, em média, o “tempo entre a data do ajuizamento do processo e a data do trânsito em julgado foi de 1.855,83 dias (61,86 meses ou 5,15 anos)”.

A divergência entre o prazo legal quadrienal e a média histórica de tramitação processual revelou um risco iminente de extinção em massa de processos em curso. O Ministro Alexandre de Moraes (2025, p. 11) alertou para as consequências imediatas dessa desproporção entre o texto legal e a realidade fática:

Conforme apontado pelo Ministério Público de diferentes Estados-membros, há um risco concreto e iminente a milhares de ações de improbidade. É que, aplicado o regime prescricional delineado pela Lei 14.230/2021 a partir de sua vigência (tal qual assentado no ARE 843.989-RG), estas ações serão fulminadas neste ano de 2025 uma vez atingido o prazo prescricional de 4 anos.

Para preservar a integridade do sistema de proteção ao patrimônio público e evitar um cenário de prescrição intercorrente indiscriminada, o ministro concedeu medida cautelar para suspender a eficácia da expressão “pela metade do prazo

previsto no caput deste artigo” contida no parágrafo 5º do artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa.

A partir decisão, adotou-se o prazo de oito anos também para a modalidade intercorrente, garantindo que o tempo disponível para a instrução e o julgamento das causas seja compatível com a complexidade inerente às demandas de improbidade administrativa no país.

3.2. A LEGITIMIDADE PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO E A EFICÁCIA TEMPORAL DA REFORMA

O regime jurídico da improbidade administrativa, na configuração original da Lei nº 8.429/1992, adotava um sistema de legitimidade ativa concorrente. Esse regramento processual permitia que tanto o Ministério Público quanto a pessoa jurídica interessada, ou seja, o ente público lesado pela conduta ímproba, pudessem acionar o Poder Judiciário. Ao tratar dessa disciplina anterior, Justen Filho (2022, p. 209) discorre que:

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

De acordo com esse pensamento, a multiplicidade de agentes no polo ativo, conquanto pretendesse ampliar a proteção ao erário, merecia críticas por possibilitar a utilização da via judicial como instrumento de perseguição política ou retaliação entre grupos oponentes no âmbito da administração pública.

Nesse viés, a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 teria rompido com esse modelo ao propor uma centralização da titularidade da ação. A nova redação conferida ao artigo 17, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) determinou o seguinte:

A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

Portanto, o legislador ordinário, tencionou conferir exclusividade absoluta ao *Parquet*, excluindo as assessorias jurídicas e procuradorias dos entes federativos da

prerrogativa de ajuizamento autônomo das demandas sancionatórias. Essa tentativa de modificação estrutural gerou controvérsias fundadas na autonomia da advocacia pública e da eficiência do controle administrativo. Martins (2022, p. 17-18) analisa que, sob um prisma meramente dogmático, a mudança poderia ser interpretada de forma positiva, tendo em vista os obstáculos enfrentados pelos órgãos de representação judicial dos entes. Segundo o autor:

Em uma análise estritamente jurídico-dogmática, a alteração poderia ser considerada salutar: conforme aqui explicado, era difícil para Advocacia Pública contrariar os interesses da superior hierarquia, vale dizer, ajuizar ações de improbidade ou aderir ao polo ativo contra os interesses, por exemplo, do Chefe do Executivo ou do Ministro ou Secretário de Estado [...]. Numa compreensão zetética, porém, a Advocacia Pública, ainda que não ajuizasse a ação, possuía, perante os governantes, um poderoso instrumento de contenção. A supressão da legitimidade importou no sensível enfraquecimento político da instituição e, por consequência, na facilitação do atendimento dos interesses da Administração paralela.

Assim, para Martins (2022) a advocacia pública muitas vezes se encontrava em um estado de vulnerabilidade institucional ou mesmo de omissão forçada diante de atos ilícitos perpetrados por agentes de alta hierarquia. No entanto, a mera existência da competência legal para ajuizar ações servia como uma barreira preventiva contra abusos de poder, uma vez que a possibilidade de uma reação institucional interna, ainda que rara em certos contextos, impunha um limite aos gestores. Então, a introdução exclusividade do Ministério Público teria removido um importante mecanismo de autocontrole da administração pública.

Cumprir frisar que a defesa da legitimidade concorrente encontra fundamento na própria natureza dos deveres constitucionais impostos aos entes federados. Oliveira e Grotti (2022, p. 22) pontuam que o sistema brasileiro exige a convergência de esforços para a proteção da *res publica*:

De um lado, instituição com autonomia constitucional, cabe ao Ministério Público a tutela do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, donde inequivocamente se legitima a atribuição de sua legitimidade ativa na improbidade. De outro, entes públicos e governamentais têm o dever de promover a proteção do patrimônio público, nos termos do artigo 23, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, encontrando-se a Administração Pública submetida aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e publicidade (art. 37, *caput*).

Dessa forma, a restrição da legitimidade ativa mostra-se incompatível com a competência comum atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos

Municípios, aos quais cabe o dever constitucional de “zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público” (art. 23, I, da Constituição Federal).

Ao desconsiderar esse mandamento, a reforma teria restringido indevidamente a capacidade de autotutela dos entes políticos, deixando a reparação do patrimônio público submetida exclusivamente ao crivo e à disponibilidade de um único órgão externo.

Diante disso, a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) e a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE) provocaram a jurisdição do Supremo Tribunal Federal para que revisasse a validade constitucional das restrições impostas pela Lei nº 14.230/2021. Ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7.042 e 7.043 em 31 de agosto de 2022, a Suprema Corte fixou o entendimento de que os entes públicos que tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados a propor a ação e a celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos.

Essa decisão implicou o reconhecimento da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do dispositivo que pretendia a privatividade da propositura. Conforme esclarece Carvalho Filho (2023, p. 2183-2184):

[...] Entretanto, o STF declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do referido dispositivo, em ordem a considerar inviável a referida privatividade para a propositura da ação. Fundou-se a Corte no fato de que a Constituição só atribui privatividade ao MP para a ação penal (art. 129, I) e admite legitimidade concorrente de terceiros para ações civis (art. 129, §1º). A decisão, assim, retornou ao regime anterior que admitia legitimidade concorrente do MP e da pessoa jurídica interessada para a ação de improbidade.

A fundamentação do relator, Ministro Alexandre de Moraes (2022, p. 13), enfrentou diretamente a tese de que a improbidade administrativa teria um regime jurídico similar ao penal, o qual justificaria o direito de acusar restrito ao Ministério Público. Desse modo, ao refutar essa analogia penalista, destacou a natureza cível e as repercussões constitucionais das ações de improbidade:

De fato, da análise dos argumentos lançados favoravelmente à modificação legislativa, depreende-se que se fundamentam em uma alegada aproximação com o direito penal, da qual emergiria um *tertium genus* fundado numa normativa própria ao direito sancionador, e que justificaria a exclusividade do Ministério Público para o ajuizamento das ações de improbidade, à semelhança com as ações penais, a impedir a ocorrência de

demandas temerárias, propostas com finalidades unicamente partidárias. Contudo, é o caráter cível das ações de improbidade, assentado na Constituição, e seus efeitos, os quais justamente indicam a impossibilidade da imposição de uma exclusividade na titularidade do polo ativo dessa espécie de demanda.

A exegese do Supremo Tribunal Federal reforça que, embora a improbidade administrativa integre o Direito Administrativo Sancionador, ela não se confunde com a ação penal, mantendo-se vinculada ao preceito da tutela coletiva do patrimônio público. Por isso, a exclusão dos entes federados da defesa direta de seus próprios bens e interesses configuraria uma obstrução aos deveres de zelo impostos pela Carta Magna.

Nesse sentido, em consonância com Oliveira e Grotti (2022), o Ministro Alexandre de Moraes (2022, p. 21-22) sintetizou a incompatibilidade da exclusividade com a ordem constitucional:

Assim, por não se tratar de mera opção legislativa, mas sim de concreta violação à hermenêutica dos artigos 37, §4º, 129, incisos I, III e §1º, 23, inciso I da Carta Magna, a desestruturar o explícito intento de que a ação de improbidade, por sua relevância, também possa ser ajuizada pela pessoa jurídica prejudicada pelo ato ímprobo, a ampliar o controle efetivo da Administração Pública, compreendo ser inconstitucional a atribuição de legitimidade exclusiva ao Ministério Público para o ajuizamento dessas ações.

Desse modo, a legitimação ativa concorrente favoreceria o exercício do dever constitucional comum de zelo pelo patrimônio e pelas leis, disposto no artigo 23, inciso I, da Carta Magna. Igualmente, a conclusão do julgamento nas ADIs 7.042 e 7.043 reforçou a premissa de que a legitimidade concorrente é um reflexo dos deveres constitucionais de probidade e de controle da Administração Pública.

A restauração da legitimidade concorrente pela Suprema Corte também acarretou a perda de validade de outras normas procedimentais que visavam operacionalizar a transição para o regime de exclusividade. Entre esses dispositivos, destacava-se o artigo 3º da Lei nº 14.230/2021, que estipulava um prazo de um ano para que o Ministério Público assumisse as ações em curso ajuizadas pelos entes federados. Sobre a invalidação dessa regra, Carvalho Filho (2023, p. 2184) leciona:

Por questão de pertinência temática, foi, da mesma forma, declarada a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 14.230/2021, que assinava o prazo de 1 ano, a partir da publicação da lei, para que o Ministério Público manifestasse interesse no prosseguimento das ações de improbidade em curso promovidas por entes federativos, inclusive em fase de recurso. A

norma ficou prejudicada no momento em que voltou a ser admitida a legitimidade concorrente para a referida ação.

Em resumo, com a manutenção das pessoas jurídicas interessadas no polo ativo, a exigência de que o Ministério Público ratificasse ou assumisse tais demandas perdeu o seu pressuposto jurídico.

Sendo assim, a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal assegura que a proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa seja exercida por uma pluralidade de atores, impedindo que deficiências estruturais ou omissões eventuais de um único órgão comprometam a responsabilização de agentes ímprobos. A coexistência do Ministério Público e das pessoas jurídicas lesadas no polo ativo das demandas de improbidade administrativa consolida um sistema de proteção amplo, o qual garante que os deveres constitucionais sejam plenamente satisfeitos.

Outrossim, como se verá adiante, a incerteza gerada pela sucessão de leis no tempo tornou necessário o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento do Tema 1.199 (*Leading Case* Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR), modulou os efeitos da Lei nº 14.230/2021. A controvérsia central residia na definição de quais institutos da reforma poderiam retroagir para beneficiar o réu, pautando-se no equilíbrio entre a segurança jurídica e a proteção do patrimônio público. Acerca do contexto de controvérsia que precedeu a manifestação da Suprema Corte, Carvalho Filho (2023, p. 2113-2114) aduz:

Ampla controvérsia se instalou entre os analistas sobre a retroatividade da Lei nº 14.230/2021, tendo em vista que esta instituiu várias normas mais favoráveis àqueles que praticaram atos de improbidade administrativa. Uma das questões principais nessa divergência consistia na possibilidade de aplicar-se o princípio da retroatividade da lei mais benéfica (art. 2º, parágrafo único, Cód. Penal), com fundamento no art. 5º, XL, da CF (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”).

O debate perpassa, pois, pelas semelhanças e diferenças entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Parte expressiva da doutrina defende que, por integrarem o *jus puniendi* estatal, as garantias constitucionais do âmbito criminal devem ser transportadas, por simetria, à improbidade. Osório (2023, p. 22) sustenta essa tese ao afirmar que os princípios penais se aplicam às ações de improbidade. Para o autor:

Deve-se reconhecer, de modo definitivo, que cabe ao Direito Administrativo a tipificação das infrações e sanções previstas e contempladas nas Leis de Improbidade Administrativa e Empresarial. E, sendo assim, trata-se de normas de Direito Administrativo Sancionador, mesmo que venham a ser aplicadas diretamente pelo Judiciário. Em tal contexto, normas mais benéficas retroagem, tais como as normas que descaracterizam tipos sancionadores ou que tratam de prazos prescricionais, seja quanto à prescrição do direito de ação, seja quanto à prescrição intercorrente, pois qualquer delas afeta a pretensão punitiva do Estado.

Nessa linha de raciocínio, a retroatividade deveria tanto extinguir a punibilidade dos ilícitos revogados quanto se aplicar ao regime prescricional, uma vez que o decurso do tempo extingue a própria pretensão punitiva estatal. Capez (2023, p. 311) reforça esse entendimento ao defender a retroatividade das novas regras de prescrição devido à sua natureza material e à identidade principiológica mencionada. O jurista apresenta críticas à resistência jurisprudencial em aplicar o comando constitucional da retroatividade *in mellius* nesse campo:

Dada a natureza material da prescrição e a identidade principiológica entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, adotamos o posicionamento de que as novas regras de prescrição dos atos de improbidade, quando benéficas, devem retroagir imediatamente para alcançar fatos praticados antes de sua entrada em vigor e extinguir a punibilidade em todos as ações de improbidade ajuizadas há mais de quatro anos, sem decisão condenatória, aplicando-se o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, previsto na CF, o art. 5º, XL. A invocação de argumentos político-ideológicos, desprovidos de caráter dogmático, anarquizam e rompem a lógica do sistema, e não prevalecem sobre princípios constitucionais explícitos, como o da retroatividade *in mellius*.

Segundo essa vertente, a distinção entre a sanção penal e a administrativa é apenas formal. Portanto, a ausência de uma regra de transição explícita não poderia servir de impedimento à aplicação imediata de normas mais favoráveis, sob pena de violação direta ao artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal. No entanto, no ARE 843.989/PR, o Supremo Tribunal Federal, estabeleceu uma distinção fundamental entre o regime de retroatividade do direito penal e o do direito administrativo sancionador, mitigando o alcance do princípio da retroatividade benéfica.

A tese da similitude entre os regimes punitivos, que prestigia o garantismo, não foi acolhida pela Suprema Corte. No julgamento do paradigma ARE 843.989/PR (Tema 1.199), o Ministro Alexandre de Moraes arguiu que a transposição do artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal para o regime da improbidade encontra

impedimento na finalidade específica de cada ramo jurídico. São as palavras do relator (p. 68, 2022):

A norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se 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; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos; principalmente porque no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum*.

Disso decorre que a retroatividade no sistema de improbidade administrativa não possui natureza automática ou ilimitada. Carvalho Filho (2023) reconhece como cerne desse entendimento da Suprema Corte a inaplicabilidade do princípio da retroatividade penal aos ilícitos de improbidade em virtude da garantia da coisa julgada, prevalecendo, pois, para os casos definitivos, o princípio do *tempus regit actum*.

Ou seja, ao contrário do Direito Penal, onde a norma benéfica alcança inclusive casos com trânsito em julgado (*lex mitior*), no Direito Administrativo Sancionador deve-se observar a proteção à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, conforme o artigo 5º, inciso XXXVI, da Carta Magna.

Com esse intuito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal fixou a tese do Tema 1.199 (p. 419, 2022), que divide a eficácia temporal em quatro pontos principais:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

O primeiro e o terceiro pontos da tese tratam do elemento subjetivo. Como o texto legal que fundamentava a punição por culpa foi expressamente revogado, o STF entendeu que as ações em curso que versam exclusivamente sobre atos

culposos perderam seu objeto jurídico. Capez (2023) observa que, como o texto anterior não considerava a vontade do agente, a continuidade da ação em andamento por esses atos tornou-se inviável, incumbindo ao magistrado avaliar, no caso concreto, se a conduta descrita na inicial pode ser reenquadrada como dolosa antes de determinar o encerramento do feito.

Essa aplicação imediata aos processos em andamento é descrita por Carvalho Filho (2023, p. 2114) da seguinte maneira:

[...] Na mesma decisão, a Corte julgou aplicável a Lei nº 14.230/2021 aos atos de improbidade culposos praticados na vigência da Lei nº 8.429/92, com a condição, porém, de não existir condenação transitada em julgado, incumbindo ao juiz verificar a existência eventual de dolo na conduta. Sendo assim, afigura-se inadmissível prosseguir em investigação, em ação judicial ou em sentença condenatória relativamente a condutas movidas por culpa.

Ainda, deve-se esclarecer que essa abertura não aproveita a quem já possui condenação definitiva, conforme o segundo ponto da tese. A opção da Suprema Corte visou evitar uma revisão em massa de julgados antigos, a qual comprometeria a estabilidade institucional e a efetividade do combate à corrupção realizado nas décadas anteriores.

Se no tocante ao elemento subjetivo o Supremo Tribunal Federal admitiu uma espécie retroatividade mitigada, o mesmo não ocorreu em relação aos novos prazos de prescrição. Nesse viés, a definição do regime prescricional da Lei nº 14.230/2021 confrontou teses doutrinárias que defendiam a aplicação imediata dos novos lapsos temporais, inclusive para fatos pretéritos. Capez (2023, p. 311) sustenta a natureza material da prescrição como fundamento para sua retroatividade:

Dada a natureza material da prescrição e a identidade principiológica entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, adotamos o posicionamento de que as novas regras de prescrição dos atos de improbidade, quando benéficas, devem retroagir imediatamente para alcançar fatos praticados antes de sua entrada em vigor e extinguir a punibilidade em todos as ações de improbidade ajuizadas há mais de quatro anos, sem decisão condenatória, aplicando-se o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, previsto na CF, o art. 5º, XL. A invocação de argumentos político-ideológicos, desprovidos de caráter dogmático, anarquizam e rompem a lógica do sistema, e não prevalecem sobre princípios constitucionais explícitos, como o da retroatividade *in mellius*.

Osório (2023) também ressalta que as normas que tratam de prazos prescicionais, seja quanto à prescrição do direito de ação, seja quanto à prescrição

intercorrente, afetam a pretensão punitiva do Estado. Ademais, alega que, por integrarem o Direito Administrativo Sancionador, deveriam retroagir quando mais benéficas ao investigado. Todavia, o Supremo Tribunal Federal afastou essa perspectiva ao conferir ao instituto da prescrição um tratamento processual e vinculado à estabilidade das relações jurídicas já constituídas.

O Ministro Alexandre de Moraes, ao fundamentar o seu voto, asseverou que a retroatividade penal é uma exceção constitucional vinculada à liberdade individual, não se estendendo automaticamente ao campo cível-administrativo. Por isso, o Tribunal fixou, no item 4 da tese do Tema 1.199, que “novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”. Na prática, isso significa que os novos prazos (como o de 8 anos e a prescrição intercorrente) só passam a ser computados a partir de 26 de outubro de 2021, preservando-se todos os atos e prazos transcorridos sob a disciplina da legislação anterior.

Em suma, o julgamento do Tema 1.199 tencionou estabelecer um equilíbrio pragmático entre o garantismo e a eficiência administrativa. Precipuamente, a Corte considerou que o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica não se compatibiliza aos ilícitos de improbidade em virtude da garantia da coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). Ao mesmo tempo, garantiu a aplicação imediata da lei para processos em curso no que tange ao elemento subjetivo e negou a revisão de casos transitados em julgado, bem como a retroatividade do regime prescricional.

CONCLUSÃO

O estudo da evolução da tutela probidade demonstra que o legislador de 2021 optou por um modelo de Direito Administrativo Sancionador mais próximo das garantias do Direito Penal. Tal escolha resultou na exigência de dolo específico, na extinção da modalidade culposa de dano ao erário e na restrição da tipologia de violação de princípios.

Embora legítimas para a ótica garantista, essas alterações demandam um esforço probatório superior por parte dos órgãos de controle. O principal risco das referidas inovações materiais se encontra na possibilidade de condutas gravemente negligentes, que geram prejuízos reais à administração pública, permanecerem sem a devida resposta no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa.

No que tange à prescrição intercorrente, observa-se que a reforma legislativa funcionou como indutora da celeridade processual, punindo a inércia estatal. Contudo, a fixação de prazos excessivamente exíguos, com a redução dos períodos pela metade na modalidade intercorrente, demonstrou-se inadequada diante da realidade estrutural do Judiciário brasileiro. Por isso, a apreciação do Supremo Tribunal Federal foi no sentido de suspender esse parâmetro temporal rigoroso, impedindo que a busca pela razoável duração do processo se converta em um mecanismo de impunidade sistêmica.

Quanto à legitimidade ativa, a tentativa de conferir exclusividade ao Ministério Público representou um retrocesso no controle da Administração Pública. Isso porque a legitimidade concorrente das pessoas jurídicas lesadas assegura que o dever de autotutela permaneça preservado. Dessa maneira, ao restabelecer a capacidade das procuradorias públicas de buscarem o ressarcimento e a punição de atos ímprobos, a Suprema Corte corrigiu uma restrição que poderia paralisar defesas institucionais legítimas em face de omissões eventuais do *Parquet*.

A consolidação da eficácia temporal da reforma pelo Tema 1.199 revelou um equilíbrio pragmático adotado pela Suprema Corte. A aplicação imediata da norma mais benéfica para os processos em curso, sem, contudo, desconstituir a coisa julgada, preservou a segurança jurídica. Ainda, o tratamento diferenciado entre o elemento subjetivo e o regime prescricional denota que a retroatividade no Direito Administrativo Sancionador não é absoluta, devendo sempre ser sopesada com o interesse social na manutenção da probidade.

Em última análise, a ponderação entre a salvaguarda do gestor e a necessária repressão ao ilícito é complexa. Conquanto o novo regime jurídico da improbidade administrativa tenha buscado mitigar a punição de equívocos puramente técnicos, introduziu obstáculos que podem dificultar a responsabilização de agentes desonestos. Assim, a viabilidade desse sistema vincula-se à atuação dos Tribunais, aos quais compete aplicar as novas exigências legais sem permitir que o rigor garantista prejudique a preservação do regime jurídico administrativo constitucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADIs7042e7043.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 23 de setembro de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15380492795&ext=.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2026.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

CAPEZ, Fernando. Nova Lei de Improbidade Administrativa: Limites Constitucionais. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1–28, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720>. Acesso em: 15 set. 2025.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance, São Paulo, ano 6, n. 20, p. 97-141, jan./mar. 2022. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2022/02/10/11_21_17_384_Panorama_Cr_tico_da_Lei_de_Improbidade_Administrativa_Jos_Roberto_Pimenta_Oliveira.pdf. Acesso em: 04 mar. 2026.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

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. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.