

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

EDUARDA KAROLINE PERIN FROEMMING

**NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI Nº 14.230/2021:
AVANÇOS E RETROCESSOS.
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa
2022

EDUARDA KAROLINE PERIN FROEMMING

**NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI Nº 14.230/2021:
AVANÇOS E RETROCESSOS.
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas
Machado de Assis, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof^a. Ms. Franciele Seger

Santa Rosa
2022

EDUARDA KAROLINE PERIN FROEMMING

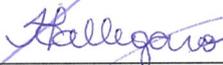
**NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI Nº 14.230/2021:
AVANÇOS E RETROCESSOS
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof. Ms. Franciele Seger – Orientador(a)



Prof. Ms. Raquel Luciene Sawitzki Callegaro



Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

Santa Rosa, 07 de dezembro de 2022.

DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia aos meus pais, Cláudio Roberto Froemming e Sandra Marisa Perin, que com carinho, afeto, dedicação e cuidado me impulsionaram a concluir a academia. Ao meu melhor amigo e companheiro, Gustavo Guilherme Dannenhauer, por estar comigo em todos os momentos. E a minha irmã, Gabriela Perin Vergutz, a qual sempre vou seguir como exemplo e porto seguro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço esta monografia à minha orientadora, Ms. Franciele Seger, cuja dedicação e paciência serviram como pilares de sustentação para a conclusão deste trabalho. Grata por tudo!

Epígrafe

“Não é o poder que corrompe o homem. O homem é que corrompe o poder”
(Guimarães, Ulysses).

RESUMO

O tema da presente pesquisa trata sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, comparando-a à antiga Lei nº 8.492/92. Como delimitação temática, analisar-se-á, no âmbito do Direito Administrativo, as principais alterações a respeito da Nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/21, comparando-a com a lei anterior, Lei nº 8.429/92, em especial os aspectos relativos à legitimidade do Ministério Público, a prescrição, o dolo do agente e os prazos. Além disso, estudar-se-á o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça acerca da retroatividade da nova lei e apontamentos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul acerca da exigência da comprovação do dolo. Considerando o advento da nova Lei de Improbidade Administrativa, questiona-se: as alterações trazidas pelo novo dispositivo, se comparadas com a antiga lei de improbidade de administrativa – Lei nº 8.429/92? O objetivo geral consiste em analisar a nova Lei de Improbidade Administrativa, comparando-a com a lei anterior, em especial os aspectos retro mencionados. A pesquisa é relevante, uma vez que apresentará uma visão científica sobre as alterações da nova lei de improbidade administrativa, apresentando as modificações ocorridas e comparando-as com a lei anterior. Em relação à metodologia, trata-se de uma pesquisa de natureza teórica-empírica, com fins exploratórios explicativos, sendo o tratamento de dados qualitativo e a forma de coleta realizada de maneira indireta, através de materiais bibliográficos, doutrinas legislações e pesquisa jurisprudencial. O trabalho divide-se em dois capítulos. No primeiro capítulo será realizada uma breve análise histórica e conceitual do instituto da improbidade administrativa no Brasil; a tutela da probidade e o surgimento da improbidade administrativa no país, evidenciando os conceitos e princípios norteadores da atividade estatal e o combate à corrupção por meio da lei de improbidade administrativa e da Constituição Federal de 1988. No segundo capítulo abordar-se-á quanto às mudanças da nova lei de improbidade administrativa (Lei 14.230/2021) e a sua aplicabilidade; as principais alterações: exclusão do subjetivismo da antiga lei, legitimidade do Ministério Público, prazos para prescrição e extinção da modalidade culposa; a reforma da lei de improbidade administrativa e a retroatividade, destacando perspectivas do Supremo Tribunal Federal (Tema 1199), e do Superior Tribunal de Justiça; por fim, far-se-á uma análise comparativa entre a lei 8.429/92 e a lei 14.230/2021, evidenciando os avanços e retrocessos de acordo com o entendimento doutrinário estudado. Após análise dos pontos mencionados, é possível perceber que as principais mudanças trazidas pela Lei 14.230/21 foi quanto à alteração do tipo penal sendo necessária a comprovação do dolo por parte do agente, bem como a definição do tema 1199 do STF que definiu sobre a retroatividade da lei nos casos em que não tiver ocorrido o trânsito em julgado.

Palavras-chave: Improbidade administrativa – Lei 14.230/21 – Lei 8.429/92.

ABSTRACT

The subject of this research deals with the new Law of Administrative Improbability, Law nº 14.230/2021, comparing it to the old Law nº 8.492/92. As a thematic delimitation, it will be analyzed, within the scope of Administrative Law, the main changes regarding the New Law of Administrative Improbability, Law nº 14.230/21, comparing it with the previous law, Law nº 8.492/92, in particular aspects relating to the legitimacy of the Public Prosecutor's Office, prescription, the agent's intent and deadlines. In addition, it will study the understanding of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice about the retroactivity of the new law and notes of the Court of Justice of Rio Grande do Sul about the requirement of proof of intent. Considering the advent of the new Law of Administrative Improbability, the question is: the alterations brought by the new device, if compared with the old law of administrative improbity – Law nº 8.429/92? The general objective is to analyze the new Law of Administrative Improbability, comparing it with the previous law, in particular the aforementioned aspects. The research is relevant, since it will present a scientific view on the changes in the new law of administrative improbity, presenting the changes that have occurred and comparing them with the previous law. Regarding the methodology, this is a research of a theoretical-empirical nature, with explanatory exploratory purposes, with qualitative data treatment and the form of collection carried out indirectly, through bibliographic materials, doctrines, legislation and jurisprudential research. The work is divided into two chapters. In the first chapter, a brief historical and conceptual analysis of the institute of administrative improbity in Brazil will be carried out; the protection of probity and the emergence of administrative improbity in the country, highlighting the concepts and guiding principles of state activity and the fight against corruption through the law of administrative improbity and the Federal Constitution of 1988. changes to the new administrative improbity law (Law 14,230/2021) and its applicability; the main alterations: exclusion of the subjectivism of the old law, legitimacy of the Public Prosecutor's Office, deadlines for prescription and extinction of the culpable modality; the reform of the law of administrative impropriety and retroactivity, highlighting perspectives of the Federal Supreme Court (Theme 1199), and of the Superior Court of Justice; finally, a comparative analysis will be made between law 8.249/92 and law 14.230/2021, highlighting the advances and setbacks according to the doctrinal understanding studied. After analyzing the mentioned points, it is possible to perceive that the main changes brought about by Law 14.230/21 were regarding the alteration of the criminal type, requiring proof of intent by the agent, as well as the definition of theme 1199 of the STF that defined on the retroactivity of the law in cases where the final and unappealable decision has not occurred.

Keywords: Administrative dishonesty – Law 14.230/21 – Law 8.429/92.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação entre antiga e atual redação do artigo 11 da lei de Improbidade Administrativa	33
Tabela 2 - Comparação entre antiga e atual redação do artigo 1º da lei de Improbidade Administrativa	43
Tabela 3 - Comparação entre antiga e atual redação do artigo 23 da lei de Improbidade Administrativa	45

LISTA DE ABREVIACÕES, SIGLAS E SÍMBOLOS

ADIs - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ART - Artigo

ARE – Agravo em Recurso Especial

CF - Constituição Federal

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

DEC - LEI - Decreto lei

EBEJI - Escola Brasileira de Ensino Jurídico

EC - Emenda Constitucional

LIA - Lei de Improbidade Administrativa

MIN - Ministro

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA E CONCEITUAL DO INSTITUTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL	15
1.1 A TUTELA DA PROIBIDADE E O SURGIMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: CONCEITOS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ATIVIDADE ESTATAL	15
1.2 O COMBATE À CORRUPÇÃO POR MEIO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS E SERVIDORES PÚBLICOS	20
1.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI 8.249/92: ATOS DE IMPROBIDADE E SANÇÕES.....	26
2 MUDANÇAS DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Lei 14.230/2021) E A SUA APLICABILIDADE	32
2.1 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES: EXCLUSÃO DO SUBJETIVISMO DA ANTIGA LEI, LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO, PRAZOS E EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA.....	32
2.2 REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E RETROATIVIDADE: PERSPECTIVAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA 1199) E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....	39
2.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI 8.249/92 E A LEI 14.230/2021: AVANÇOS E RETROCESSOS.....	43
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

O tema da presente monografia trata sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, comparando-a à antiga Lei nº 8.429/92. Como delimitação temática, analisar-se-á, sob o enfoque jurídico e social, no âmbito do Direito Administrativo, as principais alterações a respeito da nova lei, comparando-a com a anterior, em especial os aspectos relativos à legitimidade do Ministério Público, a prescrição, o dolo do agente e os prazos. Além disso, estudar-se-á o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca da retroatividade da nova lei e apontamentos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) acerca da exigência da comprovação do dolo.

Considerando o advento da nova Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 14.230/21, questiona-se: as alterações trazidas pelo novo dispositivo, se comparadas com a antiga lei de improbidade de administrativa – Lei nº 8.429/92, caracterizam avanços no ordenamento jurídico pátrio, relativamente aos aspectos da legitimidade do Ministério Público, da prescrição, do dolo do agente e dos prazos?

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar a nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14. 230/21, comparando-a com a lei anterior que igualmente trata sobre improbidade - Lei nº 8.429/92, em especial os aspectos da legitimidade do Ministério Público, da prescrição, do dolo do agente e dos prazos.

Os objetivos específicos consistem em realizar um estudo histórico e conceitual acerca da improbidade administrativa no Brasil e o combate à corrupção. Nesse contexto, pesquisar os princípios administrativos previstos na Constituição Federal de 1988 e na antiga lei de improbidade - Lei 8.249/92, bem como os atos administrativos e as respectivas sanções; analisar a nova lei de improbidade - Lei nº 14.230/21, comparando-a com a antiga lei de improbidade - Lei nº 8.249/92, no que se refere aos aspectos da legitimidade do Ministério Público, da prescrição, do dolo do agente e dos prazos. A partir disso, apontar o entendimento do Supremo Tribuna Federal e do Superior Tribunal de Justiça acerca da retroatividade da lei, e destaques do Tribunal

de Justiça do Rio Grande do Sul acerca da exigência da comprovação do dolo, bem como os pontos considerados avanços e aqueles entendidos como retrocessos,

A pesquisa é relevante, pois, as alterações ocorridas na lei de improbidade administrativa são recentes e significativas, representando um dos assuntos mais importantes do Direito Administrativo, devendo seu conhecimento ser difundido, considerando a importância que envolve a matéria, qual seja a administração pública e tudo o que está interligado a ela, o que justifica, portanto, a necessidade de atualização quanto ao assunto.

Assim, com o intuito de estudar os apontamentos dos especialistas em relação às modificações realizadas na nova LIA, o presente trabalho apresenta uma análise acerca do assunto. Tal constatação será de suma importância para os acadêmicos e pesquisadores de direito, uma vez que apresentará uma visão científica sobre a alteração da lei de improbidade administrativa. Destaca-se que tal constatação será elaborada a partir de pesquisas bibliográficas, doutrinárias e jurisprudenciais.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa de natureza teórico-empírica. O tratamento dos dados se dá de forma qualitativa, com fins explicativos, pois, a partir da coleta de dados, será realizada a interpretação e, ao final, a explicação do problema de pesquisa. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é bibliográfica e documental. Relativamente aos procedimentos técnicos, a pesquisa se dará por meio da documentação indireta, com o levantamento dos dados realizado por intermédio da pesquisa documental em fontes primárias como em arquivos públicos ou particulares, além da pesquisa bibliográfica em fontes secundárias como livros, compilações, artigos científicos, dissertações, teses, imprensa escrita, meios audiovisuais, legislações, jurisprudência, entre outros.

No que se refere à análise e interpretação dos dados, a partir das informações coletadas, com a finalidade de obter explicações adequadas para a pesquisa, utiliza-se o método dedutivo, o qual parte das teorias e das leis, de uma análise geral para a particular, até a conclusão. Os métodos de procedimento utilizados são o histórico, realizando-se uma análise histórica do objeto de pesquisa, e o comparativo, pois promove-se um confronto dos elementos pesquisados com o entendimento que vige atualmente.

O trabalho se divide em dois capítulos. No primeiro capítulo será realizada uma breve análise histórica e conceitual do instituto da improbidade administrativa no Brasil; a tutela da probidade e o surgimento da improbidade administrativa no país,

evidenciando os conceitos e princípios norteadores da atividade estatal e o combate à corrupção por meio da lei de improbidade administrativa e da Constituição Federal de 1988.

No segundo capítulo abordar-se-á as mudanças da nova lei de improbidade administrativa (Lei 14.230/2021) e a sua aplicabilidade, as principais alterações, sobretudo a exclusão do subjetivismo da antiga lei, a legitimidade do Ministério Público, os prazos de prescrição e a extinção da modalidade culposa; estudar-se-á a reforma da lei de improbidade administrativa e a retroatividade, destacando perspectivas do STF (Tema 1199), e do STJ, para, ao final, realizar uma análise comparativa entre a lei 8.249/92 e a lei 14.230/2021, e apontamentos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul acerca da exigência da comprovação do dolo, evidenciando os avanços e retrocessos de acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial estudado.

1 BREVE ANÁLISE HISTÓRICA E CONCEITUAL DO INSTITUTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Conforme o estudo etimológico da palavra, “probidade” possui ligação direta com honradez. Por outro lado, improbidade, se relaciona com algo que é imoral, desonesto. A respeito do tema, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira fazem uma ligação entre a improbidade e os atos que se espera de um servidor público, afirmando que “[...] moral é uma característica básica que deve ser observada por todos aqueles que se relacionam com o Estado, especialmente os agentes públicos que possuem o dever jurídico de atuar com probidade” (NEVES; OLIVEIRA, 2019).

Para tanto, espera-se que o agente, servidor público ou qualquer pessoa que esteja atuando com a administração pública, realize seus atos seguindo a moralidade, respeitando os padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Aos que atuarem de forma contrária, ou seja, com ato ímprobos, de forma dolosa, com intuito de beneficiar-se com tal ato e/ou prejudicar o bom funcionamento da administração, caberá aplicação de penalidades e sanções, as quais serão apresentadas e esmiuçadas ao longo deste capítulo.

Destarte, o presente capítulo fará um estudo sobre o surgimento da definição de improbidade administrativa no Brasil, bem como os princípios que norteiam tal atividade. Além disso, como pode ser feito o combate à corrupção por meio da lei de improbidade administrativa, aplicando-a aos agentes políticos e servidores públicos de maneira geral. A partir disso, far-se-á uma análise dos atos de improbidade previstos na LIA e as respectivas sanções.

1.1 A TUTELA DA PROBIDADE E O SURGIMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: CONCEITOS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ATIVIDADE ESTATAL

A Administração Pública direta (representada pelos entes federativos) e indireta (formada pelas autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista) é responsável pelo desempenho da atividade estatal. Essa estrutura é formada por órgãos, entidades e agentes públicos e políticos que realizam as

atividades buscando atender ao interesse público, de toda coletividade. Toda atuação desenvolvida no âmbito estatal deve ser pautada na lisura, boa-fé, ética e probidade.

Nesse íterim, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 34, § 4º, prevê que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. (BRASIL, 1988).

Sobre a definição da improbidade administrativa no texto constitucional que vigora atualmente, há falta de definição taxativa quanto ao assunto (GIAMUNDO, 2019). Nesse íterim, Oliveira destaca que, ao realizar a interpretação da Constituição, é possível compreender do que se trata, apesar de não estar expressamente exposta na letra da lei. Assim, ao realizar a interpretação sistemática da Constituição, é possível perceber ao que se refere a improbidade administrativa (OLIVEIRA, 2019).

Ou seja, apesar do texto constitucional não trazer expressamente o conceito de improbidade, é possível conceituá-lo a partir desta interpretação sistemática do texto constitucional, conforme destaca Giamundo:

Apenas a interpretação sistemática do Texto Constitucional permite descobrir e apontar a massa de valores que modela a proibição de condutas ímprobas no exercício de funções públicas. A interpretação sistemática resulta da qualificação da Constituição como um sistema, da refutação cabal de que se tem no ápice do direito positivo um conjunto desordenado de normas. Busca-se o significado normativo de cada dispositivo com a atenção redobrada ao convívio harmônico que deve instaurar-se e que insta presidir as relações entre as normas constitucionais, enfatizando sua unidade. (GIAMUNDO, 2019, p. 15).

No que tange aos termos improbidade administrativa e imoralidade administrativa, é importante salientar que seu conceito léxico é apenas uma parcela dentro do direito positivo, de modo que não devem ser confundidos. Um ato de imoralidade acarreta improbidade, mas o contrário não ocorre, pois, “[...] nem todo ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade.” (NEVES; OLIVEIRA, 2019).

Para Neves e Oliveira, em resumo e de maneira ampla, pode-se definir o termo improbidade administrativa como:

[...] ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiros ou tributários, bem como violação aos princípios que regem a Administração Pública. (NEVES; OLIVEIRA, 2019, p. 08).

Os princípios constitucionais, junto com as regras, devem ser considerados normas jurídicas, sendo utilizados inclusive como regular a juridicidade da atuação do Estado, o reconhecimento destes princípios como norma primária é uma das principais características do pós-positivismo (NEVES; OLIVEIRA, 2019).

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, estabelece como princípios norteadores da atividade estatal os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Além disso, há outros princípios como a segurança jurídica, finalidade, controle, autotutela, finalidade, eficácia, continuidade do serviço público, indisponibilidade do serviço público, dentre outros, alguns expressos em leis infraconstitucionais que norteiam a atuação da Administração Pública direta e indireta e outros implícitos.

As alterações realizadas pela nova lei de improbidade trouxeram consigo a inclusão do princípio da eficiência, mesmo que não explicitamente, que na redação anterior não se encontrava, pois antes o artigo 4º da Lei n.º 8.429/92 trazia em seu texto que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia “são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”. (RODRIGUES, 2019).

Ressalta-se que a redação original de 1992 tinha em seu texto os mesmos princípios do art. 37 da Constituição Federal. Ocorre que, com a Emenda Constitucional nº 19/1998, houve a inserção do princípio da eficiência no referido artigo da Carta Magna, mas o mesmo não ocorreu na Lei de Improbidade, até às alterações feitas pela Lei nº 14.230/21. Sendo assim, atualmente a Lei nº 8.429/92 (com alterações da Lei nº 14.230/21) prevê cinco princípios, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (RODRIGUES, 2019).

O princípio da legalidade pode ser compreendido como um atuar dentro das normas e leis estabelecidas dentro do Estado de Direito, indiferente do modo e forma de atuação, seja do poder público, que só pode fazer aquilo que a lei o autoriza, ou particular que só não pode fazer o que a lei proíbe (RODRIGUES, 2019).

Nas palavras de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, o princípio da legalidade:

[...] Deveras, para os particulares é a autonomia da vontade, ao passo que a Administração pública não tem vontade autônoma, estando adstrita à lei, a qual expressa a 'vontade geral', manifestada pelos representantes do povo, único titular originário da coisa pública. (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 191).

Este princípio, ao ser analisado deve ser balizado sobre seu contexto e matéria à que está se relacionando, que no caso seria a Lei de Improbidade Administrativa, cujos preceitos não poderão ser descumpridos, ou seja, a natureza da função pública determina que os gestores devam cumprir os deveres e exercitar os poderes que a lei impõe (MEIRELLES, 2012).

É possível observar na doutrina europeia um desdobramento deste princípio em subprincípios, como o da primazia da lei, que prevê que o ato administrativo não deve afrontar a lei, e o da reserva legal que institui que os atos administrativos dependem de autorização legal para serem praticados (MAZZA, 2012).

Portanto, o princípio da legalidade é de suma importância para a atuação da Administração Pública, pregando a subordinação ao ordenamento jurídico, sendo zelado e analisado independentemente do tipo de ato a ser praticado ou por quem.

Quanto ao princípio da impessoalidade, tem como objetivo assegurar que todos os administradores sejam tratados da mesma forma, de maneira isonômica, zelando os interesses de todos, visto que os bens geridos por estes são públicos e não particulares. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua de forma precisa o princípio da impessoalidade:

Nele se traduz a ideia de que a administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimimentos. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. (MELLO, 2014, p.114).

Sobre este princípio deve frisar-se dois pontos, sendo o primeiro que o ato deve ter por finalidade visar a satisfação da coletividade, e o outro é referente a vedação ao administrador da promoção pessoal às custas das realizações da Administração Pública, isto é, o administrador não poderá valer-se de seu cargo para se autopromover, característico à uma autopropaganda, que pode ser visivelmente

associado à figura de candidaturas em época de eleições, o que é estritamente proibido (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

Dentro do Princípio da Impessoalidade cabe uma parcela à transgressão penal conhecida como Nepotismo, onde um administrador público se vale de sua posição para nomear alguém da própria família para certo cargo ou função também pública (RODRIGUES, 2019).

Nesse sentido, o artigo 37, § 1º, da CF/88 estabelece que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve conter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que consubstanciem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988). Trata-se de uma referência ao princípio da impessoalidade.

Atualmente o tema foi incluso em resolução do Conselho Nacional de Justiça proibindo o nepotismo, e posteriormente o assunto foi inclusive sumulado pelo Supremo Tribunal Federal que assim previu:

Súmula Vinculante n.13: 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, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (BRASIL, 2014).

Ao que se refere ao princípio da moralidade, destaca Alexandre Mazza em sua obra “Manual de direito administrativo”, que o princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração (MAZZA, 2022).

Outro princípio que deve ser destacado é o da publicidade. Segundo Mazza, a publicidade dos atos públicos é definida como o dever de divulgação oficial dos atos administrativos, para que assim a população, em um contexto geral, tenha livre acesso na atuação administrativa, de forma transparente (MAZZA, 2022).

Por fim, mas não menos importante, o princípio da eficiência, conforme destaca o referido autor, é voltado para atuação com economicidade, redução de desperdícios,

qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional. Entretanto, cabe evidenciar que o referido princípio deve ser analisado em conjunto com os demais princípios citados anteriormente, bem como os valores recém mencionados não devem servir como pretextos para a Administração Pública deixar de cumprir a lei (MAZZA, 2022).

À vista do exposto, no tópico seguinte, abordar-se-á acerca da evolução histórica do combate à corrupção no Brasil e a aplicabilidade da legislação contra os atos ímprobos aos agentes políticos e aos servidores.

1.2 O COMBATE À CORRUPÇÃO POR MEIO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS E SERVIDORES PÚBLICOS

Além de destacar os princípios inerentes à improbidade administrativa, é relevante destacar a ligação (in)direta que esta possui com a corrupção. Neste sentido, destaca Giamundo:

Ainda que não tenham o mesmo sentido nem significado, o termo “**corrupção**” tem forte ligação com “improbidade administrativa”. Isso porque, considerando o conceito delineado no tópico anterior, de que improbidade administrativa é a prática da ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé do agente público no desempenho de sua função pública, objetivando vantagem pessoal e benefício indevidos, é possível concluir que, quando de tais atos resultam o enriquecimento ilícito e consequente lesão ao erário, há conexão do ato de improbidade administrativa com o conceito de corrupção. (GIAMUNDO, 2020, p. 19). (grifo do autor).

Cabe salientar que os atos desonestos fazem parte dos problemas mais antigos da raça humana, eis que, infelizmente, várias são as situações em que os indivíduos tiram proveito de eventos específicos para beneficiar-se ou receber algum tipo de vantagem sob determinada situação, sendo esta para fins econômicos ou para qualquer outro. Neste ínterim, Rocha ensina que:

[...] corrupção, em sentido amplo, é “antônimo de integridade” e representa “ação de deterioração e significaria uma gama de comportamentos ilegais e moralmente reprováveis”, enquanto que em sentido estrito, a corrupção significa “oferecer, prometer, dar, solicitar ou exigir vantagens indevidas em benefício próprio ou para outrem, em decorrência de uma função pública ou privada”. (ROCHA, 2018. p. 93).

Assim como em qualquer outro campo, no âmbito da Administração Pública, a corrupção intimida a organização e a ordenação da máquina pública. Em consequência de tal ato, ocorre a fragilização do governo e a sociedade como um todo é diretamente afetada. Para Nunes, as consequências da corrupção sempre são indesejáveis à economia e à sociedade de qualquer país, mas as suas implicações são ainda mais devastadoras nos países em desenvolvimento, pois afetam diretamente o crescimento, os investimentos, a economia nacional e o desenvolvimento econômico e social (NUNES, 2008).

A corrupção leva ao desperdício e à ineficiência em razão do desvio na alocação de recursos disponíveis, provoca distorções discriminatórias nos serviços, pois nem sempre o mais eficiente é o que prestará os serviços públicos, e eleva os gastos governamentais. Mesmo a “pequena” corrupção tem efeitos nocivos para um país e afeta diretamente as condições de vida das pessoas uma vez que, embora as transações ilegais sejam em valores pequenos, estas transações, cumulativamente, causam consideráveis danos políticos e econômicos para a sociedade civil. Além dos efeitos visíveis, a corrupção possui efeitos invisíveis, dentre os quais o grau de desconfiança da população nas instituições, enfraquecendo o aparelho administrativo estatal. O que se conclui é que, quaisquer que sejam as causas e formas de corrupção, elas espalham indesejosos efeitos para a sociedade e para o desenvolvimento socioeconômico. (NUNES, 2008, p. 16).

A fim de cessar tais atos corruptos e prevenir que a sociedade como um todo seja afetada, os legisladores definiram mecanismos de prevenção e punição. Para tanto, inicialmente cabe destacar iniciativas realizadas a nível mundial, como por exemplo, a ONU, em 1975, que foi a organização que iniciou o debate acerca das punições aos atos corruptos. Seguida dos Estados Unidos, que em 1977, promulgou uma lei que determinava atos mais transparentes por parte de quem estiver ligado a negócios que envolvam a administração pública (GIAMUNDO, 2020).

Já em 1996, a Organização dos Estados Americanos (OEA), outorgou a CICC (Convenção Interamericana Contra a Corrupção), a qual possui o propósito de expandir mecanismos de prevenção e punição à corrupção. Destaca-se que referida Convenção foi ratificada pelo Brasil em 2002, de forma que o país passou a ser signatário dos objetivos nela definidos (GIAMUNDO, 2020).

O Brasil, por sua vez, antes mesmo da ratificação da Convenção, já apresentava meios de prevenir e sancionar atos corruptos. No tocante a esse assunto, há uma sequência histórica sobre a evolução do ordenamento jurídico brasileiro até a promulgação da lei de improbidade administrativa. Segundo Giamundo, a Constituição

de 1891, em seu art. 54, § 6º, já apresentava a “tipificação da conduta que atentasse contra a probidade da administração como crime de responsabilidade do Presidente.” (GIAMUNDO, 2020).

Ainda sobre a Constituição de 1891, Alex Machado Campos, em sua obra “Os Direitos Políticos Nas Constituições de 1891 e 1934”, destaca que à época, ocorriam muitas fraudes eleitorais a fim de manter a elite no poder, e que a imprensa teve muita importância para reduzir tais acontecimentos. Ademais:

A fraude eleitoral reinou na Primeira República e enveredou pelos anos 30. Duramente combatida, a fraude, entretanto, despertou um sentimento de moralização do exercício do voto. Dessa luta ganharam vulto os movimentos pela reforma do sistema eleitoral e pela efetivação da plenitude dos direitos políticos. A imprensa, por sua vez, ocupava um papel cada vez mais importante na arena eleitoral, denunciando e divulgando a corrupção das eleições. (CAMPOS, 2007, p. 45).

Após 41 anos da promulgação da Constituição de 1891, em 1933, durante o comando de Getúlio Vargas, ocorreram movimentos democráticos a fim de realizar uma revolução Constitucionalista, com objetivo de viabilizar a participação do povo no poder. Finalizada a revolução constitucionalista, surge o período de democratização do Brasil, em maio de 1933, sendo realizadas as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, momento que também marcou o direito das mulheres ao voto, resultando na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. (GIAMUNDO, 2020). Destarte:

[...] o espírito que tomava a população brasileira e seus representantes naquela época, e que indubitavelmente influenciou na elaboração da Carta Magna, a qual foram atribuídos os adjetivos de progressista, liberal, e que buscou “organizar um regime democrático, que assegure à Nação, a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”, razão pela qual se justificou uma previsão constitucional que garantisse ao povo papel mais participativo e, ao mesmo tempo, fiscalizador do poder. (GIAMUNDO, 2020, p. 26).

Ocorre que, conforme cita Marília Ruiz e Resende, em 1937, quando Vargas ainda estava no poder, este recebia apoio da elite – composta por cafeicultores e industrialistas – para que o Governo fosse “forte”, de forma que pudesse continuar auxiliando-os econômica e politicamente. Cumulado com rumores de que possíveis golpes comunistas poderiam surgir e alterar totalmente a forma do governo brasileiro,

Vargas, em setembro de 1937, tramou um golpe para tomar o poder e enfraquecer a Constituição que havia sido promulgada em 1934, eximindo o povo dos direitos que haviam conquistado.

A respeito da tomada de poder, destaca-se que o então presidente Getúlio Vargas outorgou uma nova Constituição, implantando o regime ditatorial do Estado Novo, também chamada de “polaca”, inspirada no modelo fascista polonês, cujas disposições autoritárias excluíram conceitos democráticos e induziram à cassação de direitos sociais e políticos, afastando qualquer possibilidade de participação da sociedade no Estado e, portanto, do povo no Poder (GIAMUNDO, 2020).

Posteriormente, em 1943, começaram a surgir as primeiras contestações oficiais a forma de governo de Vargas. Um grupo de advogados mineiros publicaram o “Manifesto dos Mineiros”, que defendia o retorno da democracia no Brasil. Outro fato que corroborou para que houvesse o enfraquecimento do ditador Vargas foi durante a Segunda Guerra Mundial quando os alemães acabaram naufragando navios brasileiros. O povo pressionou o presidente para que decretasse guerra contra os nazistas. Entretanto, se Vargas fosse contra o governo de Hitler, estaria indo contra a sua própria forma de governo, o autoritarismo (JUNIOR, 2013). Sobre tal fato, o autor ainda destaca:

Assim, à medida que se tornava claro o fim da Segunda Guerra Mundial, crescia a rejeição ao governo de Getúlio Vargas. O gaúcho se viu forçado a conceder anistia para os presos políticos, a permitir a liberdade de organização partidária, convocar uma nova Assembleia Nacional Constituinte e marcar novas eleições. Embora tenha surgido um movimento de apoio ao presidente Getúlio Vargas, o chamado Queremismo, sua imagem já estava desgastada o suficiente e o resultado foi a sua deposição do poder no dia 29 de outubro de 1945. [...] Consolidava-se a Queda do Estado Novo e chegava ao fim um governo que durava desde 1930. (JUNIOR, 2013, n.p.).

Assim, apenas em 1946, houve a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, a qual devolveu a democracia ao povo brasileiro. Ademais, conforme aponta Giamundo, houve a taxatividade acerca da responsabilização de atos ímprobos:

[...] o direito da participação social na preservação do erário e do patrimônio público foi retomado, especialmente por meio do artigo 141, §31, no qual previa-se que “(...) a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou

função pública, ou de emprego em entidade autárquica. (GIAMUNDO, 2020, p. 27).

Tal redação acabou trazendo efeitos limitados, sendo necessária elaboração de uma norma específica para regulamentação do assunto. Assim, Ari Boto Pitombo, Deputado Federal à época, apresentou projeto de lei, aprovado em 1957, por meio da Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957, o qual definiu consequências aos servidores públicos em casos em que estes adquirissem bens por consequência de influência ou abuso de seu cargo ou função pública (GIAMUNDO, 2020).

Um ano após a aplicação da referida lei, foi promulgada a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, que completou a lei anterior, expandindo o rol de sujeitos passivos e discriminando hipóteses de enriquecimento ilícito, sob tal ponto, cabe destacar:

[...] ampliando o rol dos sujeitos passíveis de responsabilização, bem como detalhou e discriminou as hipóteses de enriquecimento ilícito sancionadas pela lei, abrangendo não apenas servidor público, como também dirigentes e empregados de autarquias, sociedades de economia mista, fundações instituídas pelo Poder Público, empresas públicas ou de entidades que recebessem e aplicassem contribuições parafiscais. (GIAMUNDO, 2020, p. 27).

Em 1965 foi promulgada a Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965, a qual garante uma maior conservação do patrimônio público. Já em 1967, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, onde mantiveram-se as previsões de “perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública (artigo 150, §11)”, ficando disposto na Constituição quanto a legitimidade pública para ação para anulatória de atos lesivos ao erário. (GIAMUNDO, 2020).

Sobre a mesma época – 1967 –, acerca da taxatividade de normas preventivas no período em que o governo se mostrava mais autoritário, Cunha expõe que:

Mesmo em períodos mais autoritários, como foi o caso da Ditadura Militar, o desenvolvimento de legislações atinentes à práticas corruptivas não foi deixado de lado, tendo sido criado o Decreto-Lei nº 201/67, recepcionado pelo ordenamento jurídico atual, que dispõe acerca da responsabilização de Prefeitos e Vereadores prevendo, entre outras condutas, a cassação de Vereadores envolvidos em práticas de corrupção ou improbidade administrativa. (CUNHA, 2017, p. 42).

Por outro lado, a atual Constituição brasileira, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, traz o princípio da moralidade administrativa expresso no artigo 37, “[...] recebendo a importância e categoria de princípio constitucional a ser observado pela Administração Pública, a utilizá-lo como norte de seus atos, assim como o combate à improbidade administrativa, por meio do artigo 37, § 4º”. (GIAMUNDO, 2020).

Mais tarde, em 1990, o Brasil enfrentou escândalos de corrupção que resultaram no impeachment, por crime de responsabilidade, do Presidente da época, Fernando Collor de Mello. Tais acontecimentos fizeram com que o conceito de Improbidade Administrativa fosse aprimorado e mais bem desenvolvido (JUNIOR, 2013). Depois deste episódio, apenas ocorreu novamente um processo de impeachment em 2016, da então Presidente da República Dilma Rousseff.

Em decorrência da queda de Collor, o povo aclamava por mais transparência por parte do Governo, eis que em virtude de todos os acontecimentos, os governantes que afirmavam agir conforme a moralidade e a ética, não possuíam credibilidade perante a população (CUNHA, 2017).

Para tanto, em 1992, foi promulgada a Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Assim:

[...] o conceito de improbidade administrativa foi amplamente desenvolvido e evoluído, sintetizado em três pilares: (a) o enriquecimento ilícito do agente público, auferido por meio de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de sua função pública – artigo 9º; (b) a lesão ao erário, decorrente de ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente público – artigo 10; e (c) o atentado contra os princípios da administração pública, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições – artigo 11. (GIAMUNDO, 2020, p. 28).

Na teoria e para o ordenamento jurídico brasileiro, a LIA mostrou-se como o mais “importante e mais eficaz instrumento jurídico de combate à corrupção, envolvendo agentes públicos e prevendo responsabilização inclusive na conduta comissiva ou omissiva em prejuízo da Administração Pública (RESENDE, 2015).

Ocorre que no tempo atual e na prática, mesmo após toda evolução legislativa, a corrupção continua fazendo parte do Brasil. Neste viés, Luís Roberto Barroso,

Ministro do STF, aponta que a corrupção se disseminou no Brasil em níveis espantosos, endêmicos, e que não foram falhas pontuais, individuais, pequenas fraquezas humanas, mas sim um fenômeno sistêmico, estrutural e generalizado, tornando-se um modo natural de se fazer negócios e política no Brasil (BARROSO, 2017).

Por conseguinte, no próximo tópico, tratar-se-á acerca dos atos de improbidade administrativa expostos na Lei de Improbidade administrativa, nº 14.230/2021 e suas concernentes sanções.

1.3 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ATOS DE IMPROBIDADE E SANÇÕES

O § 5º do artigo 1º, da Lei 14.230/21, define que 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 (BRASIL, 2021).

Da mesma forma, o § 1º do mesmo artigo define como ato de improbidade condutas dolosas tipificadas nos artigos 9º, 10 e 11 da mesma lei, quais sejam: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e atentar contra os princípios da administração pública (BRASIL, 2021). A propósito, sobre o tema, destaca Tiago Fachini, auditor fiscal do SEFAZ/SC:

[...] os atos de improbidade administrativa podem ser praticados por servidor ou agente político de forma que acabe por gerar um prejuízo ao ente público, podendo este ser a administração direta ou indireta, de qualquer um dos poderes da União, Estados, Distrito Federal ou município, bem como a empresas incorporadas ao patrimônio público ou entidades que possuem como base de custeio possua mais ou igual a 50% de verba pública. (FACHINI, 2021, p.6).

Para tanto, os atos de improbidade administrativa estão expostos e tipificados no Capítulo II da LIA, Lei 14.230/2021, sendo os seguintes: (i) Enriquecimento Ilícito. (ii) Prejuízo ao Erário, (iii) Atentar contra os princípios da administração pública (BRASIL, 2021).

O enriquecimento ilícito é caracterizado “pela obtenção de vantagem patrimonial indevida em razão do cargo, necessariamente, ter ocorrido por meio de prática dolosa” (FACHINI, 2021). Da mesma forma, quanto ao assunto, é possível mencionar os entendimentos que norteiam a respeito do enriquecimento sem causa ou também conhecido como locupletamento quais são termos juridicamente semelhantes ao enriquecimento ilícito. Quanto ao tema, salienta-se:

Enriquecimento ilícito, sem causa ou então locupletamento são termos semelhantes nos conceitos jurídicos. Tal ação corresponde à falta de causa jurídica para o enriquecimento de alguém. Nesse caso, pressupõe-se um acréscimo patrimonial injustificado, que terá por finalidade a restituição do patrimônio de quem empobreceu. (JESUS, 2012, p. 09).

Igualmente, no âmbito do direito civil, é possível analisar o verbete nº 884, da Súmula do STJ que trata sobre o enriquecimento sem causa:

884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir. (BRASIL, Superior Tribunal De Justiça, 2018).

Limongi França também traz a seguinte definição de enriquecimento sem causa: "Enriquecimento sem causa, enriquecimento ilícito ou locupletamento ilícito é o acréscimo de bens que se verifica no patrimônio de um sujeito, em detrimento de outrem, sem que para isso tenha um fundamento jurídico". (FRANÇA, 1987).

Além disso, está exposto no artigo 9º, da Lei 14.230/2021, o qual apresenta 12 incisos que descrevem práticas ilícitas, conforme segue:

“Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente [...]” (BRASIL, 2021).

Conforme destaca Silveira, é possível mencionar como exemplo de enriquecimento ilícito: “[...] perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado [...]” (SILVEIRA, 2020).

No que tange ao prejuízo ao erário, é importante esclarecer o conceito do termo “erário”, o qual, segundo previsto no dicionário Aurélio, significa um “conjunto dos recursos financeiros públicos; os dinheiros e bens do Estado; tesouro, fazenda.” (AURÉLIO, 2010). Quanto ao fato típico, fica determinado no art.10, da Lei 14.230/2021, que prejuízo ao erário é o ato de causar lesão ao erário de forma que acarrete perda patrimonial de bens públicos (BRASIL, 2021).

Sobre o mesmo viés, menciona o advogado Ubirajara Casado, em seu artigo “Já ouviu falar no prejuízo ao erário *in re ipsa* em atos de improbidade? ”, publicado em 2015 no site da Escola Brasileira de Ensino Jurídico – EBEJ, quanto a aplicação do instituto do *in re ipsa* ao ato de prejuízo ao erário. No texto, o autor apresenta um caso em que houve a dispensa ilegal de procedimento licitatório e destaca que a simples dispensa de licitação de forma imotivada, exclui a necessidade de comprovação de dano ao erário. Assim, é possível observar no trecho a seguir:

Julgando o caso, o STJ entendeu que o simples fato de dispensar licitação de forma ilícita, por si só, já representa prejuízo eis que ao deixar de contratar a melhor proposta, o **Poder Público já se encontra efetivamente prejudicado pela conduta ímproba**. Lembro aos senhores que o termo “*in re ipsa*” significa que o dano é presumido, ou seja, que independe de comprovação. Assim, para **dispensa ilegal de licitação**, o **dano ao erário é *in re ipsa***, ou seja, ao contrário do que requer a lei, não há necessidade de comprovação do dano, eis que o prejuízo é inerente à conduta do agente ímprobo. (CASADO, 2015, p.3). (grifo do autor).

Da mesma forma, é cabível evidenciar algumas modalidades de danos ao erário exposta no artigo 10 da Lei 14.230/2021, quais sejam: facilitar ou concorrer para indevida incorporação ao patrimônio particular de bens inerentes ao acervo de patrimônios públicos ou de empresas equiparadas a estes; permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens integrantes do acervo patrimonial público, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; doar, ainda que de fins educativos ou assistências, bens ou valores públicos, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie (BRASIL, 2021).

Relativamente ao ato de improbidade caracterizado pela concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, menciona Daniel Amorim Assumpção Neves, que para caracterização deste fato típico, o agente investido deste poder, necessita beneficiar terceira pessoa de forma que ocorra uma vantagem

financeira ou tributária (NEVES, 2022). Da mesma forma, o autor apresenta exemplos de hipóteses de caracterização, quais sejam:

a) fixação da alíquota mínima do ISS em patamar inferior a 2%; e b) concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros relativos ao ISS, que resultem em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2%. O objetivo do legislador é evitar a denominada “guerra fiscal” entre os Municípios. (NEVES, 2022, p. 18).

No que diz respeito ao ato de atentar contra os princípios da administração pública, exposto no artigo 11 da LIA, bem como quanto aos princípios da administração pública, atualmente a Lei nº 8.429/92 (com alterações da Lei nº 14.230/21) aponta cinco princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (RODRIGUES, 2019). Denota-se que tais princípios são os mesmos reproduzidos no artigo 37 da CF/88. Acerca do assunto, salienta Santos:

Urge destacar que, este tipo de ato de improbidade administrativa fere a moralidade pública em sua totalidade e causa prejuízos e desconfiança por parte do cidadão em relação aos serviços prestados pela administração e em relação à conduta dos agentes públicos que atuam investidos na função pública. Insta acrescentar que o ato de improbidade na modalidade atentados aos princípios da administração pública exige do agente uma conduta dolosa e não se aplica a modalidade culposa. Pois o agente público ao ferir um dos princípios ele sabe que está violando a lei e sabe que estará sujeito às penalidades que serão aplicadas ao seu respectivo ato de improbidade. (SANTOS, 2019, p. 4).

Pelo descumprimento das normas supramencionadas, é possível a aplicação de sanções. Neste viés, entende-se sanção como uma “previsão normativa de reação à prática da ação que agride bem jurídico tutelado.” (JUNIOR, 2017). Quanto à repressão da improbidade administrativa, é possível observar cinco possibilidades de enquadramento de sanções, sendo elas: civis, penais, eleitorais, administrativas e político-administrativas.

Ao que se imputa a sanções civis, é preciso atentar-se ao exposto no § 4 do artigo 37 da Constituição Federal, que define a possibilidade de ação cível e penal para repressão e reparação de atos ímprobos (BRASIL, 1988). Igualmente, o artigo 12 da Lei de Improbidade administrativa, nº 14.230/21, arrola sanções civis típicas. Assim, destaca Wallace Paiva Martins Junior:

As sanções civis contra o ato de improbidade administrativa são (a) a perda de bens, (b) a perda da função pública, (c) a suspensão temporária dos

direitos políticos, (d) o pagamento de multa civil, (e) o ressarcimento do dano, e (f) a proibição de contratação com o Poder Público ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Destas, só constam do § 4º do art. 37 da Constituição de 1988 a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e o ressarcimento do dano. A Lei 8.429/1992 acrescentou outras como o pagamento de multa civil, a proibição de contratação com o Poder Público ou do recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, e a perda de bens ou valores ilícitamente acrescidos. (JUNIOR, 2017, n.p.).

Referente a perda da função pública, é cabível analisar o art. 2º da Lei 14.230/21, que define agente público, conforme observa-se:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e 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 nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente. (BRASIL, 2021).

Assim, a principal finalidade da sanção em questão é exonerar da administração o servidor que agiu de forma ímproba perante a administração pública em que tomou posse, independente da forma de investidura no cargo ou se este é vitalício, temporário, de confiança, cargo ou função, por exemplo.

No tocante a perda de bens, destaca Wallace Paiva Martins Junior, que tal possibilidade é aplicada aos atos de enriquecimento ilícito, onde ocorre a perda dos bens ou valores obtidos de forma ilícita pelo servidor público. Deste modo, o autor refere que se trata de sanção ressarcitória, onde na prática, o agente público ou terceiro não perdem bens ou valores, apenas restituem aos cofres públicos o que foi tomado do Estado de forma ilícita (JUNIOR, 2017).

A suspensão temporária dos direitos políticos está exposta no § 4º do artigo 37 da Constituição Federal, bem como nos incisos I e II do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, nº 14.230/21. Tal penalidade visa a subtração da capacidade cívica do cidadão, ocorrendo, portanto, o impedimento de disputa e investidura em mandato por eleição, investidura em cargo comissionado ou emprego público, e o direito de promoção de ação popular (JUNIOR, 2017). Assim:

Constitui restrição de direitos, substanciando a inabilitação temporária para o exercício de função pública. Se o agente público encerrou sua investidura

definitiva ou temporária, não se escoima dessa inabilitação projetada para o futuro. Outrossim, se o agente ainda exerce o posto, ou é detentor de outro em acumulação, a suspensão temporária dos direitos políticos tem o efeito de gerar a perda da função pública, pois, o inabilita para o exercício de qualquer função pública. A cidadania, não é ocioso obter, é condição de acesso a cargos, funções ou empregos públicos, bem como de sua permanência. Neste sentido, a literatura pondera que se a suspensão dos direitos políticos for aplicada a ato anterior e o agente estiver exercendo outra função pública durante sua execução, ela “produz o seu afastamento do cargo, tenha ou não sido ele condenado à pena de perda da função pública” porquanto fulmina seus direitos políticos que compreendem o jus suffragi, o jus honorum, o jus ad officium e o jus in officio, isto é, os direitos de votar e ser votado, de ocupar cargos, funções ou empregos públicos e o de neles permanecer. (JUNIOR, 2017, n.p.).

Assim, no capítulo seguinte, apresentar-se-á, de forma atualizada, as principais mudanças trazidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/21, sua aplicabilidade e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, do STF e do STJ, quanto ao tema.

2 MUDANÇAS DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) E A SUA APLICABILIDADE

Após ser sancionada pelo Presidente da República, em outubro de 2021, sem vetos, a nova Lei de Improbidade Administrativa, nº 14.230/21, alterou consideravelmente a lei anterior, nº 8.429/92. As alterações mais destacadas pelos doutrinadores e juristas serão apresentadas ao longo deste capítulo, sendo elas: exigência da comprovação do dolo para a condenação do agente público, evidenciando a intenção deste para obter vantagem perante a administração pública; a alteração do prazo para condução de inquérito civil para apuração do ato de improbidade que ficou definido em 365 dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período; a legitimidade da ação que foi conferida diretamente ao Ministério Público; bem como algumas alterações diretamente ao que se refere a sanções aplicadas ao agente passivo.

Para tanto, o presente capítulo abordará a respeito das alterações supramencionadas, além de tratar sobre a possibilidade de aplicação retroativa da Lei de Improbidade Administrativa conforme entendimentos do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1199, bem como do Superior Tribunal de Justiça.

2.1 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES: EXCLUSÃO DO SUBJETIVISMO DA ANTIGA LEI, LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO, PRAZOS E EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA

O primeiro ponto a ser abordado é quanto a subjetividade da lei. Alguns doutrinadores e juristas defendem que a lei anterior, nº 8.429/92, no artigo 11, que trata sobre os crimes que atentam contra os princípios da administração pública, era considerada subjetiva por conta de a redação imprecisa, bem como destacavam que o rol de condutas era meramente exemplificativo. Para tanto, a tabela a seguir apresenta o artigo 11, supramencionado, e alguns de seus respectivos incisos, sendo exposto no lado esquerdo da tabela a redação da lei 8.429/92, e ao lado direito, a redação trazida pela alteração legislativa, lei 14.230/21:

Tabela 1 – Comparação entre antiga e atual redação do artigo 11 da lei de Improbidade Administrativa

Lei 8.429/92 Redação antiga/revogada	Lei 14.230/21 Atual redação
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:	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:
III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;	III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;
IV - negar publicidade aos atos oficiais;	IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;
V - frustrar a licitude de concurso público;	V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;
VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;	VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

Elaboração: FROEMMING, 2022.

Fonte: BRASIL (1992, n.p.) e BRASIL (2021, n.p.).

Ao realizar a comparação entre os dispositivos, é possível perceber que a redação que está em vigor atualmente, ou seja, a lei nº 14.230/21, apresenta mais informações, o que diminui a subjetividade do dispositivo. Da mesma forma, defendem os doutrinadores que a redação trazida pela alteração legislativa acabou tornando taxativo os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (LOURENÇO, 2022). Quanto ao assunto, salienta Lourenço:

Na reforma levada a efeito pela Lei 14.230/2021, entretanto, houve sensível reorientação do sistema geral, passando a ser previsto na LIA rol taxativo para as condutas listadas no art. 11, conforme nova redação do caput deste artigo em que se utiliza a frase “caracterizada por uma das seguintes condutas” (BRASIL, 2021, art. 11) em substituição à palavra “notadamente”, que constava na redação original (BRASIL, 1992, art. 11). (LOURENÇO, 2022, p. 5).

Da mesma maneira, Freiras, ao escrever o artigo “Análise de julgados: rol do artigo 11 da Lei de Improbidade agora é taxativo?”, afirma que, com o advento da nova lei de improbidade administrativa, o artigo 11 passou a ser taxativo, eis que em sede de recurso de apelação, o Tribunal de Justiça de São Paulo afirmou tal definição e da mesma forma, destacou que somente as hipóteses dos incisos do referido artigo configuram improbidade na modalidade de lesão de princípios (FREITAS, 2022).

A alteração do artigo 11 sofreu alguns apontamentos negativos, sendo possível perceber nas observações trazidas pelos promotores de justiça, Igor Pinheiro e Henrique da Rosa Ziesemer, em seu livro “Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada”, acerca do assunto:

Há, porém, outro detalhe que não pode passar despercebido: ao ter-se como válido o rol taxativo anunciado pelo ‘caput’ do artigo 11, o legislador conseguiria anular outras tipificações de improbidade administrativa previstas na legislação extravagante e que são também comportamentos violadores dos princípios e merecedores de punições exemplares. Cito, como exemplo, o caso da “Lei do Conflito de Interesses” (Lei nº 12.813/2013), cujo artigo 12 diz que o agente público que praticar os atos previstos nos arts. 5º e 6º desta Lei incorre em improbidade administrativa, na forma do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando não caracterizada qualquer das condutas descritas nos arts. 9º e 10 daquela Lei. (PINHEIRO; ZIESEMER, 2021, p. 46).

Assim, Lourenço afirma que as possibilidades de enquadramento dos atos de conflito de interesse conforme ocorriam após a modificação legislativa acabaram empobrecidas, o que faz com que o magistrado tenha que fazer “malabares” para conseguir aplicar as normas adequadamente às condutas que impliquem enriquecimento ilícito ou dano ao erário, de acordo com o caso em apreço (LOURENÇO, 2022).

Seguindo o mesmo entendimento, Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa, mencionam em sua obra “Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021”, uma crítica à referida mudança, apontando que “situações graves anteriores que eram punidas conforme o *caput* do artigo 11, da Lei 8.429/92, agora não mais configuram improbidade administrativa”. (COSTA;

BARBOSA, 2022, p. 35). Os autores mencionam como exemplo o assédio moral, o qual enquadrava-se na antiga redação em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém (COSTA; BARBOSA, 2022).

Outra importante e destacável alteração trazida pela Lei 14.230/21, ocorreu no art. 17, *caput*, o qual prevê quanto a legitimidade para propositura de ações para aplicação de sanções por atos ímprobos. A ação de improbidade administrativa busca combater o desvirtuamento do uso da máquina pública, sendo que abrange todos aqueles que desrespeitam os princípios fundamentais e se utilizam da administração pública em benefício próprio ou de terceiros (FIGUEIREDO, 2021).

O dito artigo determina a competência privativa ao Ministério Público para a propositura da ação de improbidade. Quanto ao tema, destacam Flávia Cardoso, Lucca Zupelli e Karina Nunes Rodrigues em seu artigo “O que representam as mudanças da nova lei de improbidade administrativa”, que “na prática, isso reduziria o universo de possíveis autores de demandas e concentraria todo o trabalho no ministério público.” (CARDOSO; ZUPELLI; NUNES, 2022, p. 02).

Nesse contexto, destaca-se que a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em julgamento ocorrido em 22/04/2022, nos autos do Agravo de Instrumento nº 52427458120218217000, expôs que “[...] em razão do advento da Lei Federal nº 14.230/21, passou a ser prevista somente a legitimidade do Ministério Público para proposição da ação por improbidade administrativa”. (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Entretanto, de acordo com publicação realizada no site do Supremo Tribunal Federal, dia 31 de agosto de 2022, a Corte Suprema decidiu que entes públicos interessados podem propor ação de improbidade administrativa. Tal decisão se deu em decorrência de julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIS) nº 7042 e 7043. Assim, quanto à decisão, cabe evidenciar trecho do artigo de Flávia, Lucca e Karina, citado anteriormente, que destaca um dos motivos que resultou na decisão:

No inteiro teor da decisão do ministro Alexandre de Moraes observa-se que a maior preocupação está nos efeitos que a legitimidade privativa do MP poderá acarretar no combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público. Dentre os fundamentos lançados pelo ministro, destaca-se o entendimento no sentido de que "a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato

de improbidade administrativa caracteriza uma espécie de monopólio absoluto do combate à corrupção ao Ministério Público, não autorizado, entretanto, pela Constituição Federal, e sem qualquer sistema de freios e contrapesos como estabelecido na hipótese das ações penais públicas (art. 5º, LIX, da CF)". (CARDOSO; NUNES, 2022. n.p.). (grifo do autor).

Seguindo o mesmo viés, Alexandre de Moraes afirma que há dois tipos de legitimação processual: ordinária, quando os sujeitos vão em nome próprio litigar em juízo, para defender seu direito; e extraordinária, ocorre quando há defesa em nome próprio de interesse de outro sujeito de direito, e que não há possibilidade de o legislador restringir o direito de ação da pessoa jurídica lesada. Portanto, não deveria caber somente ao Ministério Público a legitimidade para defesa de um patrimônio, mesmo que tal patrimônio seja público (MORAES, 2022).

Seguindo a exposição de alterações trazidas na nova LIA, Lei nº 14.230/21, quanto à definição de prazos de prescrição, destaca Ana Paula Pina Gaio, Promotora de Justiça no Estado do Paraná, em sua tese: “A incidência do prazo prescricional previsto no Código Penal na lei da improbidade administrativa”, que:

O instituto da prescrição tem por escopo garantir a estabilidade das relações jurídicas, já que, ao estabelecer uma limitação temporal ao exercício da ação, evita que as controvérsias jurídicas perpetuem-se no tempo [...] Certo é que o prazo prescricional é necessário à garantia da segurança jurídica e, assim, a punição dos atos de improbidade administrativa não está imune ao tempo, de forma que, a inércia deliberada da autoridade estatal que detém atribuição para deflagrar o procedimento para responsabilização do ímprobo impõe a rejeição da pretensão ajuizada extemporaneamente. (GAIO, 2021, p. 2).

Para tanto, o parágrafo 5º do artigo 37, da Constituição Federal de 1988 define que 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. Assim, há necessidade de definição de prazo prescricional para que a segurança jurídica seja garantida (BRASIL, 1988).

Anteriormente à alteração da LIA, Gaio (2021) refere que o artigo 23 trazia critérios diferenciadores de aplicação da prescrição, sendo este o vínculo funcional existente entre o sujeito praticante do ato ímprobo com a Administração. Assim, destaca a promotora:

[...] o inciso I do artigo 23 em comento, determina o prazo de até cinco anos após o término do exercício de mandato, do cargo em comissão ou de função de confiança, ou seja, refere-se às situações de vínculo temporário entre o sujeito ativo do ato de improbidade administrativa e a administração pública.

O inciso II do mesmo dispositivo legal disciplina a prescrição para o ajuizamento da ação que visa à aplicação das sanções ao ato de improbidade administrativa, praticado por ocupantes de cargo efetivo ou emprego, adotando o mesmo prazo previsto na lei específica para as faltas disciplinares puníveis com pena de demissão a bem do serviço público. (GAIO, 2021, p. 2).

Após a Lei nº 14.230/21 ter entrado em vigor, o artigo 23, supramencionado, sofreu alterações. Os incisos referidos anteriormente, I e II, foram revogados, bem como o inciso III. Da mesma forma, a lei não mais distingue a forma de aplicação da prescrição em cargos. O novo dispositivo somente menciona o prazo prescricional, sendo este de 8 anos. E a forma de incidência, ou seja, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

Ademais, ao comparar o antigo artigo 23 com o que está em vigor atualmente, nota-se que também houve alteração no prazo do inquérito civil para apuração de ato de improbidade. Anteriormente à modificação, a lei nº 8.429/92 definia que o inquérito civil deveria ser finalizado em 180 dias. Atualmente, ficou definido o prazo para conclusão em 365 dias corridos, sendo prorrogável por mais 365 dias, conforme é possível visualizar no que segue:

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. (BRASIL, 2021, n.p.).

Deste modo, Pereira destaca que a definição de prazo prescricional é necessária à garantia da segurança jurídica e a consequente garantia que os atos praticados de forma desonesta sejam efetivamente punidos (PEREIRA, 2022).

No que se refere à alteração na lei de improbidade administrativa, o ponto mais destacado e comentado pelos doutrinadores e juristas é quanto à exigência de comprovação do dolo por parte do agente passivo. Conforme destaca José Carlos Fernandes Junior, em seu artigo publicado no site da CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, anteriormente à reforma da lei de improbidade, no artigo 10, da Lei 8.429/92, a modalidade culposa era utilizada para responsabilizar atos de improbidade decorrentes de comportamentos negligentes, imprudentes ou imperitos (JUNIOR, 2022).

Entretanto, a modalidade culposa não condiz diretamente com as diretrizes da lei de improbidade, eis que seu objetivo não é punir o servidor ou agente que age de forma equivocada, por um simples ato de inabilidade, despreparo para o ato ou erro administrativo, por exemplo. Mas sim, tem o intuito de repreender ações administrativas efetuadas com dolo específico, desonesta, a fim de efetivamente gerar dano à administração e aos cofres públicos (JUNIOR, 2022).

Considerando tais apontamentos, destacam Neves e Oliveira (2021), que o artigo 1º, § 1º, da Lei 14.230/21, deixa expresso que somente condutas dolosas, onde há vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificadas no artigo 9º ao 11 da mesma lei, constituem improbidade administrativa. Assim, destacam os autores:

Uma inovação importante introduzida pela Reforma da LIA pela Lei 14.230/2021 foi a extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa, com a retirada da expressão “culposa” do art. 10 da LIA. A atual redação dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA exige a conduta dolosa do autor do ato de improbidade”. (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 5).

Acerca do assunto, cabe analisar ainda o julgado a seguir, da Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, qual apresenta requisitos para enquadramento dos atos de improbidade administrativa, bem como versa a respeito de uma Ação Civil Pública, que não houve provimento por falta de comprovação de autoria e de dolo, conforme segue:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTIGOS 10 E 11 DA LEI Nº 8.429/92. DESVIO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO. INSERIR DECLARAÇÃO FALSA EM DOCUMENTO PARTICULAR. AUSÊNCIA DE PROVA DA AUTORIA E DO DOLO. 1. O Ministério Público ingressou com a presente ação, imputando ao réu a prática de atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, caput e inciso XI, artigo 10, caput e incisos I e III, e artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92. A sentença de parcial procedência foi prolatada em 19/12/2019, para declarar que o réu praticou atos de improbidade administrativa definidos no artigo 10, caput, e artigo 11, caput, ambos da Lei nº 8.429/92. 2. A Lei nº 14.230/2021 trouxe importantes modificações no tocante à tipificação dos atos de improbidade administrativa. Na data de 18/02/2022 o Supremo Tribunal Federal julgou o ARE 843989 (TEMA 1199), fixando as seguintes teses: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos

de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". **3. Não se verifica a presença do elemento subjetivo – dolo – pressuposto para a caracterização do ato de improbidade administrativa; uma vez que não comprovada a autoria, tampouco a vontade livre e consciente do réu em praticar os desvios de material de construção referidos na inicial.** 4. O tipo previsto no artigo 11 da LIA exige que a conduta do agente se enquadre em uma daquelas previstas nos incisos III, IV, V, VI, VII, VIII, XI ou XII; não havendo mais a possibilidade de condenação somente pelo caput do referido artigo. Os fatos descritos na inicial – desvio de materiais de construção e inserir declaração falsa em documento particular – não se enquadram em nenhuma das condutas previstas nos incisos do artigo 11, tampouco do artigo 10, impondo-se a improcedência dos pedidos formulados na petição inicial. APELAÇÃO PROVIDA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (Apelação Cível, Nº 70085152049, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 28-09-2022) (RIO GRANDE DO SUL, 2022) (grifo do autor)

Dessa forma, nos moldes da nova lei de improbidade administrativa, lei nº 14.230/21, quando não houver a comprovação do dolo, não é possível a condenação do agente por ato de improbidade, sendo, portanto, excluída da nova LIA a modalidade culposa.

Isto posto, o tópico seguinte abordará acerca da retroatividade da lei de improbidade administrativa, bem como perspectivas do Supremo Tribunal Federal, especialmente ao que se refere ao ARE 843989 que resultou no Tema 1199, e da mesma forma apresentará entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

2.2 REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E RETROATIVIDADE: PERSPECTIVAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA 1199) E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Com o advento da Lei 14.230/2021, que alterou a Lei 8.429/1992, outra questão que vem gerando diversos questionamentos é com relação a (ir)retroatividade desta com relação aos casos já julgados - que já fizeram coisa julgada, com trânsito em julgado - relevantemente discutido no Supremo Tribunal Federal, tendo repercussão geral, motivo que levou a Corte a avaliar sua linha temporal.

Logo após a nova lei de improbidade administrativa ter sido sancionada, diversos agentes que haviam sido condenados anteriormente ao sancionamento da alteração da LIA, imaginaram que seriam beneficiados, por conta de que, em alguns

pontos, a lei pode ser considerada mais benéfica - como nos casos de condenação por ato de improbidade na forma culposa - fazendo com que muitos buscassem a aplicação retroativa da lei ao seu caso específico. Nestes termos, destacam Neves e Oliveira:

Isso porque o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, expressamente indicado no âmbito do Direito Penal (art. 5º, XL, da CRFB: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), seria aplicável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. (NEVES, OLIVEIRA, 2021, p. 6).

Os autores afirmam que há divergência doutrinária quanto à aplicação da lei com relação ao direito intertemporal, eis que parte dos doutrinadores defendem a ideia de que seria possível a aplicação da nova redação do art. 10º, da lei 14.230/21 apenas aos atos praticados a partir da sua vigência, absolvendo aqueles casos em que não houve a comprovação do dolo, justificando tal fundamentado ao princípio da irretroatividade das normas. Por outro lado, há aqueles que defendem a ideia que seria possível a aplicação retroativa da lei, havendo a descaracterização nos casos praticados de forma culposa (NEVES; OLIVEIRA, 2021).

Isso se deve por conta de o poder punitivo do Estado ser geralmente pautado por duas teorias que se destacam: 1) a teoria preventiva, que trata de justificar a sanção como instrumento de imposição monetária, tendo um caráter consequencialista, atingindo o agente da forma que for possível, lhe impondo custos com intensidade suficiente para inibir a infração à ordem jurídica, teoria esta que predomina no princípio do Direito Administrativo Sancionador - a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado; 2) a teoria retributiva, na qual a sanção é percebida como forma de punição/castigo ao infrator da ordem jurídica, independentemente dos custos envolvidos na sua aplicação, preponderantemente predominante, mas não exclusiva para o Direito Penal (COSTA; BARBOSA, 2022).

Tanto na esfera do Direito Penal como na esfera do Direito Administrativo, as penas aplicáveis decorrem do mesmo *ius puniendi* – direito de punir - estatal único, apenas com diferença em seus regimes jurídicos, mas rapidamente similares, isto por conta dos princípios aplicáveis. Quanto aos princípios, destaca-se os seguintes:

[...] a) legalidade, inclusive a tipicidade (art. 5º, II e XXXIX; art. 37); b) princípio da irretroatividade (art. 5º, XL); c) pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); d) individualização da pena (art. 5º, XLVI); e) devido processo legal (art. 5º, LIV); f) contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV); g) razoabilidade e proporcionalidade (art. 1º e art. 5º, LIV); etc. (NEVES, OLIVEIRA, 2021, p. 6).

Oportuno salientar que na Lei 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo federal, há vedação de retroatividade, conforme previsto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII. Entretanto, a referida norma tem somente o intuito de proteger a boa-fé, não sendo plenamente capaz de impedir sua retroatividade em casos de benefício do réu. Ainda, é possível verificar a possibilidade de retroatividade das alterações ocorridas na LIA, no próprio texto da norma, eis que no art. 1º, § 4º, Lei 14.230/2021, com uma breve interpretação no tocante à aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, supramencionado, ao sistema da improbidade, conforme é possível observar a seguir:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. (BRASIL, 2021, n.p.).

Neste sentido a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, já vem decidindo pela aplicabilidade do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador desde a entrada em vigor das alterações da LIA, pela Lei 14.230/21, conforme demonstra, por exemplo, a ementa abaixo:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. (...) **III – Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente.** IV – Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se inderes os demais atos processuais. (...) VI – Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido.” (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2022). (grifo do autor).

Importante diferenciar os casos ocorridos antes da entrada em vigor das alterações e casos posteriores. Eis que para os ocorridos anteriormente à alteração legislativa, é necessário que haja o reconhecimento e estas sejam consideradas benéficas aos acusados de improbidade, principalmente com relação à intenção do agente, qual seja, se agiu com dolo ou culposamente. Tudo isso devido à exclusão da modalidade culposa para a prática de improbidade administrativa por lesão ao erário (NEVES; OLIVEIRA, 2021).

Acerca dos temas citados anteriormente, em 18 de agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal realizou julgamento, gerando o TEMA 1199, onde os Ministros firmaram a seguinte tese:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; **2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.** (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2022). (grifo do autor).

Assim, aqueles que buscaram beneficiar-se das alterações trazidas pelas Lei 14.230/21, aos casos julgados anteriormente à alteração legislativa, foram surpreendidos com a tese firmada pelo STF, que declarou que a aplicação da lei se dará apenas aos casos vindos a conhecimento após o início da vigência da lei, qual seja 25 de outubro de 2021, ou que ainda não estiverem transitados em julgado.

Neste viés, os Tribunais vêm decidindo neste sentido desde então, aplicando o TEMA 1199 do STF, conforme se verifica:

RECURSOS ESPECIAIS E
EXTRAORDINÁRIOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N.º 8.429/92. APLICAÇÃO RETROATIVA. DOLO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. LEI N.º 14.230/21. REPERCUSSÃO GERAL. DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO DE PROCESSAMENTO DOS RECURSOS ESPECIAIS. TEMA 1.199 DO STF. SUSPENSÃO. (Recurso Especial, Nº 70073247439, Primeira Vice-Presidência, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em: 13-10-2022) (TJ, Rio Grande do Sul, 2022)

Portanto, a Lei 14.230/21 e suas alterações em nada afetará as ações de improbidade administrativa que tiveram a confirmação do trânsito em julgado antes da entrada em vigor das alterações da LIA. Por outro lado, as ações que porventura ainda não tiveram o trânsito em julgado poderão ser submetidas à revisão para que seja comprovado que não houve dolo na conduta, sendo aplicada a retroatividade da norma e conseqüentemente a absolvição do agente caso não restar comprovada a intenção do agente.

À vista do exposto, realizar-se-á, no tópico seguinte, uma análise comparativa entre os principais aspectos da antiga LIA (8.249/92) e nova LIA (14.230/2021), a fim de compreender os pontos considerados como avanços e aqueles avaliados como retrocessos.

2.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI 8.249/92 E A LEI 14.230/2021: AVANÇOS E RETROCESSOS

Em virtude dos fatos mencionados ao longo desta monografia, é necessário que os pontos alterados pela nova LIA sejam abordados neste tópico, de maneira sucinta e sutil para que ocorra pelo leitor a fácil constatação das alterações.

A principal mudança trazida pela lei nº 14.230/21 foi quanto à alteração do tipo penal, onde antes da alteração legislativa era condenado por improbidade administrativa o agente que praticava de forma culposa ou dolosa algum ato de improbidade administrativa. Atualmente, após a nova lei ter entrado em vigor, caracteriza-se como ato ímprobo somente os praticados de forma dolosa. Da mesma forma, só haverá condenação do agente caso ocorra a efetiva comprovação do dolo. Para tanto, a tabela a seguir apresenta a referida alteração de maneira comparativa:

Tabela 2 - **Comparação entre antiga e atual redação do artigo 1º da lei de Improbidade Administrativa**

Lei 8.429/92 Redação antiga/revogada	Lei 14.230/21 Atual redação
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	Art. 1º. O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de

<p>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.</p>	<p>assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. § 1º. Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. § 2º. Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.</p>
--	---

Elaboração: FROEMMING, 2022.

Fonte: BRASIL (1992) e BRASIL (2021). (Grifo do autor).

Ademais, cabe reiterar o que já foi mencionado anteriormente, que a modalidade culposa não condiz diretamente com as diretrizes da lei de improbidade, eis que seu objetivo não é punir o servidor ou agente que age de forma equivocada, por um simples ato de inabilidade, despreparo para o ato ou erro administrativo, por exemplo. Mas sim, tem o intuito de repreender ações administrativas efetuadas com dolo específico, desonesta, a fim de efetivamente gerar dano à administração e aos cofres públicos. Portanto, a respeito desta alteração, percebe-se que houve um avanço na lei de forma que ficou tipificada a real finalidade desta.

Outro tópico abordado foi quanto a subjetividade do artigo 11, da lei 8.429/92. O dito dispositivo, antes da alteração da lei não era totalmente claro quanto aos atos que acarretavam os crimes que atentam contra os princípios da administração pública, além de ser meramente exemplificativo. Após a mudança legislativa, o rol de condutas passou a ser taxativo e a redação do artigo e seus incisos foi editada, de forma que atualmente os incisos que caracterizam as condutas são muito mais claros. Entretanto, há críticas quanto à taxatividade deste dispositivo, sendo possível mencionar como o assédio moral, o qual na antiga redação em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém enquadrava-se no ato de atentar contra os princípios da administração pública, o que não é mais possível com a atual redação da LIA.

Assim, a taxatividade do artigo 11 pode ser vista de forma positiva ou negativa. A positiva é que os incisos que definem o ato estão melhores redigidos e não geram dúvida para a aplicação da norma. Pelo lado negativo, nota-se que nem todas as

possíveis situações de atos que atentem contra os princípios da administração pública estão tipificadas, o que pode acabar gerando impunidade.

No que concerne à legitimidade ativa concedida tão somente ao Ministério Público, aponta-se um retrocesso, eis que a concentração deste poder tão somente ao Ministério Público formaria um monopólio, e o bem jurídico tutelado – patrimônio público – ficaria à mercê de abusos cometidos por alguns representantes dos Ministérios Públicos, que não a usam com o objetivo único de reparação de danos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, mas sim, como instrumento de perseguições políticas e para promoções pessoais. Assim, as ADIs 4042 e 7043 serviram como contrapeso na definição da legitimidade ativa, eis que definiram que além do Ministério Público, qualquer pessoa interessada na propositura de ação de improbidade administrativa poderá propô-la.

No que tange aos prazos, estudou-se quanto à alteração do prazo prescricional e a alteração do prazo para condução do inquérito civil. Posto isto, cabe observar a tabela comparativa a seguir:

Tabela 3 - Comparação entre antiga e atual redação do artigo 23 da lei de Improbidade Administrativa

Lei 8.429/92 Redação antiga/revogada	Lei 14.230/21 Atual redação
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; 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.	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.
	§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.
	§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

Elaboração: FROEMMING, 2022.

Fonte: BRASIL (1992) e BRASIL (2021). (Grifo do autor).

A referida alteração pode ser interpretada como um avanço da lei, eis que proporciona um maior período para investigação e apuração dos fatos, diminuindo a possibilidade de impunidade pelo implemento do prazo prescricional.

Por fim, quanto à possibilidade de retroatividade da lei, o Supremo Tribunal Federal definiu, ao julgar o Tema 1199 que a aplicação da nova LIA se dará apenas aos casos vindos a conhecimento após o início da vigência da lei, qual seja, 25 de outubro de 2021, ou que ainda não tiverem transitado em julgado. Esta última disposição é benéfica para inúmeros casos, na medida em que o juízo competente deverá analisar eventual dolo por parte do agente. Não havendo dolo, deverá ele ser absolvido, tendo em vista que a modalidade culposa foi extinta.

Neste ponto, denota-se um avanço e um retrocesso: avanço porque agentes políticos deixarão de responder por condutas realizadas no âmbito da Administração Pública nos quais não concorreram para a prática; retrocesso porque existem situações em que a intenção do agente é de difícil comprovação, resultando na sua impunidade pela redação da nova LIA, na medida em que a culpa deixou de ser punida.

CONCLUSÃO

A Lei de Improbidade Administrativa dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude de prática de atos de improbidade administrativa. Os atos de improbidade administrativa são caracterizados por ações dolosas realizadas por agentes públicos e políticos com o intuito de receber vantagens utilizando-se da função pública que exercem ou que estão investidos no momento.

Por meio do presente trabalho, buscou-se apresentar uma análise, no âmbito do Direito Administrativo, quanto às principais alterações a respeito da Nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/21, comparando-a com a lei anterior, Lei nº 8.492/92, em especial os aspectos relativos à legitimidade do Ministério Público, a prescrição, o dolo do agente e os prazos. Além disso, estudou-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça acerca da retroatividade da nova lei.

No decorrer dos capítulos foi apresentado uma breve análise histórica e conceitual do instituto da improbidade administrativa no Brasil, sendo abordado quanto a evolução histórica do combate à corrupção, e como com o passar dos anos o ordenamento jurídico foi sendo melhorado até que se alcançasse os dispositivos legais que estão em vigor atualmente. Da mesma forma, foi abordado a respeito da tutela da probidade e o surgimento da improbidade administrativa no país, evidenciando conceitos o conceito de ato ímprobo, como sendo os que violam a probidade na organização do Estado, bem como os princípios norteadores da atividade estatal, sendo estes; da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Da mesma forma, foi abordado quanto a lei de improbidade administrativa como o maior meio de combate à corrupção, e que mesmo com todos os dispositivos legais que vigoram no país, existe a corrupção estrutural que está enraizada na política brasileira.

As mudanças da nova lei de improbidade administrativa (Lei 14.230/2021) e a sua aplicabilidade foram apontadas, sendo destacado como maiores alterações a necessidade de comprovação do dolo e a definição do tema 1199 pelo STF, o qual se refere quanto a retroatividade da lei nos casos em que não houve o trânsito em julgado.

Como resposta ao problema de pesquisa, pode-se dizer que o advento da Nova Lei de Improbidade Administrativa, lei nº 14.230/21, trouxe, de forma geral, avanços ao ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque foi alterado o tipo penal, onde antes da alteração legislativa era condenado por improbidade administrativa o agente que praticava de forma culposa ou dolosa algum ato de improbidade administrativa. Atualmente, caracteriza-se como ato ímprobo somente os praticados de forma dolosa. Da mesma forma, só haverá condenação do agente caso ocorra a efetiva comprovação do dolo.

Além disso, o prazo prescricional, bem como o prazo para apuração do inquérito civil foi aumentado. A legitimidade ativa da ação, de início foi conferida diretamente ao Ministério Público, mas após o julgamento das ADIs 7042 e 7042, ficou determinado que tanto o MP quanto pessoas interessas na propositura da ação de improbidade administrativa podem possuem legitimidade ativa para tal. Ainda, quanto à aplicação retroativa da lei, o Tema 1199, julgado pelo STF, determina que a aplicação da lei se dará apenas aos casos vindos a conhecimento após o início da sua vigência, (25/10/2021), ou que ainda não estiverem transitados em julgado.

Por fim, conclui-se que as contribuições constantes na presente investigação são de grande importância, para fins acadêmicos e sociais, pois trazem uma análise dos principais pontos de alteração da lei nº 14.230/21, bem como, o atual entendimento jurisprudencial do STF e do STJ acerca do assunto.

São tópicos que impactam diretamente na sociedade, visto que se referem a possibilidade de punição dos atos ímprobos praticados pelos agentes públicos e políticos que desempenham suas funções junto à Administração Pública direta e indireta. O intuito da pesquisa não é de esgotar o assunto, mas apenas contribuir com a análise comparativa das basilares mudanças ocorridas com a nova LIA.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

AURÉLIO, “Aurélio, o dicionário da língua portuguesa”, 8ª Edição, 2010, p. 298

BASTOS, Agnaldo, **Veja as principais mudanças na lei de improbidade administrativa**. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/depeso/353941/veja-as-principais-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa> > Acesso em: 28 de maio de 2022.

BARROSO, Luís Roberto, Corrupção no Brasil é fenômeno sistêmico e estrutural, diz ministro do STF. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/corruptao-no-brasil-e-fenomeno-sistematico-e-estrutural-diz-ministro-do-stf> > Acessado em: 02 de novembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 8.429/1992**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 de junho de 1992. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm >. Acesso em: 16 junho. 2022.

CASADO, Ubirajara, **Já ouviu falar no prejuízo ao erário in re ipsa em atos de improbidade?**. 2015. Disponível em: < <https://blog.ebeji.com.br/ja-ouviu-falar-no-prejuizo-ao-erario-in-re-ipsa-em-atos-de-improbidade/> > Acessado em 12 de setembro de 2022.

CAMPOS, Alex Machado. **Os direitos políticos nas Constituições de 1831 e 1934**. 2007.

CARVALHO, Flávia, Lucca Zupelli e Karina Nunes Rodrigues, **O que representam as mudanças da nova lei de improbidade administrativa**. 30/03/2022, Disponível em: < <https://petrarca.adv.br/artigos/o-que-representam-as-mudancas-da-nova-lei-de-improbidade-administrativa-flavia-carvalho-lucca-zupelli-e-karina-rodrigues/> > Acessado em 18 de setembro de 2022

COSTA, R.D. O., & Barbosa, R. K. (2022). Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021. Grupo Almedina (Portugal).< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786556274683> > Acesso em 14 de julho de 2022.

Convenção Interamericana Contra a Corrupção. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/convencao-oea>> Acesso em 12 de julho de 2022.

CUNHA, Leonardo da Silva. **Da Lei n. 12.846/13 e do controle da administração pública: a evolução dos mecanismos de combate à corrupção no Brasil no campo do direito administrativo.** 2017. 106 f. Monografia (Especialização Novas Tendências do Direito Público) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. < <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12019?mode=full> > Acesso em 10 julho de 2022.

DE SÁ, Acácia Regina Soares, **Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção: A Vedação do BIS IN IDEM**, Disponível em: < <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2020/improbidade-administrativa-e-a-lei-anticorruptao-a-vedacao-do-bis-in-idem-1> > Acesso em 17 de junho de 2022.

FACHINI, Tiago, **Improbidade Administrativa: regras gerais e nova lei.** Disponível em: < <https://www.projuris.com.br/blog/improbidade-administrativa/> > Acessado em 20 de setembro de 2022.

FRANÇA, Limingi, **Enriquecimento sem Causa.** Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo: Saraiva. 1987

FIGUEIREDO, Stephanie. **O que advogados precisam saber sobre a lei de improbidade administrativa.** Disponível em: < <https://www.aurum.com.br/blog/improbidade-administrativa/> > Acessado em 02 de novembro de 2022.

GAIO, Ana Paula Pina. **A incidência do prazo prescricional previsto no Código Penal na lei da improbidade administrativa.** Disponível em: < https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-R&as_sdt=0%2C5&q=novo+prazo+prescricional+da+lei+de+improbidade+administrativa&btnG=&oq=novo+prazo+prescricional+da+lei+de+improbidade+admini#d=gs_cit&t=1665233289685&u=%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3AhIjc0tK9F2qJ%3Ascholar.google.com%2F%26output%3Dcite%26scirp%3D1%26hl%3Dpt-BR > Acesso em 25 de agosto de 2022.

GERAL-Secretaria, **Presidente Bolsonaro sanciona alterações na Lei de Improbidade Administrativa.** Disponível em: < <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/outubro/presidente-bolsonaro-sanciona-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa#:~:text=Pela%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20atual%2C%20as%20esferas.do%20patrim%C3%B4nio%20p%C3%BAblico%20e%20social.> > Acesso em: 28 de maio de 2022.

GIAMUNDO, Camilo. **A figura do agente privado nas ações de improbidade administrativa.** Disponível em: < <https://ariel.pucsp.br/bitstream/handle/23029/5/Camillo%20Giamundo%20-%20Vers%C3%A3o%20resumida%20da%20disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf> > Acessado em: 18 de abril de 2022.

JESUS, Odete de, **Enriquecimento ilícito: o que é e quando se aplica.** 12/03/2022. Disponível em: < <https://advocaciaerbert.adv.br/enriquecimento-ilicito-o-que-e-e-quando-se-aplica/> > Acessado em: 15 de setembro de 2022.

JUNIOR, Antonio Gasparetto. **Queda do Estado Novo** Disponível em: < <https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/queda-do-estado-novo/> > Acesso em: 21 de maio de 2022.

JUNIOR, José Carlos Fernandes, **A inadmissibilidade da conduta culposa para configuração do ato de improbidade administrativa. Uma conformação com a realidade.** 11/04/2022. Disponível em: < <https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/8735-a-inadmissibilidade-da-conduta-culposa-para-configuracao-do-ato-de-improbidade-administrativa-uma-conformacao-com-a-realidade.html> > Acessado em 18 de setembro de 2022

JUNIOR, Wallace Paiva Martins. **Sanções por ato de improbidade administrativa.** 2017. Disponível em: < <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa> > Acessado em 22 de outubro 2022.

LOURENÇO, Álvaro Braga. **Repercussões da reforma da Lei de Improbidade Administrativa na Lei de Conflito de Interesses.** Cadernos jurídicos, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22425> jun. 2022, p. 18-27

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARQUES, Mauro C. **Improbidade Administrativa - Temas Atuais e Controvertidos.** Grupo GEN, 2016. 9788530972653. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653/>>. Acesso em: 05 abr. 2022.

MARTINS, Tiago do Carmo, **O FIM DA IMPROBIDADE CULPOSA.** 04/05/2020. Disponível em: < <https://emporiododireito.com.br/leitura/o-fim-da-improbidade-culposa> > Acessado em 27 de setembro de 2022.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735. Disponível em: < [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553620735/epubcfi/6/28/%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo9.xhtml!//4/2/216\[table053-1\]/2/2](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553620735/epubcfi/6/28/%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo9.xhtml!//4/2/216[table053-1]/2/2) > Acessado em: 02 de novembro de 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

MINASI, Júlio, Câmara dos Deputados, **Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor.** Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade->

[administrativa-entram-em-vigor/](#) > Acesso em: 28 de maio de 2022. Fonte: Agência Câmara de Notícias

NEVES, Daniel Amorim A. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530988166. Disponível em: < <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988166/>. > Acessado em 12 de julho de 2022.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2021. E-book. 9786559642960. Disponível em: < <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559642960> > Acesso em: 07 set. 2022.

NUNES, Antonio Carlos Ozorio. **A cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção**. 2008. Disponível em: < <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8406> > Acessado em: 18 de setembro de 2022

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. P.159. Disponível em: < <https://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2009;000862841> > Acesso em: 19 de setembro de 2022.

SANTOS, Jave, Improbidade administrativa: **Atentado contra os Princípios da Administração Pública**. 2019. Disponível em: < <https://javehsm.jusbrasil.com.br/artigos/731481168/improbidade-administrativa-atentado-contras-principios-da-adminstracao-publica> > Acessado em 20 de setembro de 2022.

SILVEIRA, Leandro Ricardo Machado da, **Artigo - Resumo da Lei 8.429 – quais são os atos de Improbidade Administrativa**. 2020. Disponível em: < <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/lei-8-429-atos-de-improbidade-administrativa/> > Acessado em 20 de setembro de 2022.

RESENDE, Marília. **A constituição de 1937 – a “Polaca”**. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/constituicao-de-1937-a-polaca/> > Acesso em: 21 maio de 2022.

REIS, Sérgio Olívia, **Do conceito de dano ao erário para prestação de contas**, 2009. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167771> > Acessado em 21 de setembro de 2022.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Lei Anticorrupção**. 1ª. ed. Independently Published, 2018. v. 1. 93p