



**CURSO DE DIREITO**

**VICTOR HUGO INÁCIO DRONOV**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A NOVA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA E SEUS EFEITOS PRÁTICOS NO UNIVERSO  
JURÍDICO**

**RONDONÓPOLIS/MT  
2024**

**CURSO DE DIREITO**

**VICTOR HUGO INÁCIO DRONOV**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A NOVA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA E SEUS EFEITOS PRÁTICOS NO UNIVERSO  
JURÍDICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Banca Avaliadora da Faculdade Fasipe Campus Rondonópolis - MT., como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Mateus Augusto Cardoso de Almeida

**RONDONÓPOLIS/MT**

2024  
VICTOR HUGO INÁCIO DRONOV

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A NOVA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA E SEUS EFEITOS PRÁTICOS NO UNIVERSO  
JURÍDICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Banca Avaliadora da Faculdade Fasipe Campus Rondonópolis - MT., como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito em 06 de junho de 2024.

Aprovado em \_\_\_\_\_

Professor Orientador: Mateus Augusto Cardoso de Almeida  
Departamento \_\_\_\_\_-FASIPE

Professor Avaliador: Titulação Nome do Professor(a)  
Departamento \_\_\_\_\_-FASIPE

Professor Avaliador: Titulação Nome do Professor(a)  
Departamento \_\_\_\_\_-FASIPE

Professor Avaliador: Titulação Nome do Professor(a)  
Departamento \_\_\_\_\_-FASIPE  
Coordenador do curso de Direito

**RONDONÓPOLIS/MT  
2024**

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar se as alterações trazidas pela lei 14.230/21 melhoraram o sistema de responsabilização por improbidade administrativa ou dificultaram a adequada tutela do patrimônio público, aumentando a impunidade e protegendo os réus da aplicação do regime sancionatório. A necessidade de se estudar esse tema se explica pela recente aprovação da Lei nº14.230/21, que alterou profundamente a tutela da improbidade administrativa feita pela Lei nº8.429/92 (LIA). A nova LIA, assim tratada pelos escritores, especialistas e doutrinadores, ganhou essa alcunha por não se tratar de uma mera modificação, mas sim de um novo regramento sobre o tema, acompanhada de diversas inovações legislativas, controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. Neste estudo, foram realizadas análises comparativas entre os dispositivos das leis, buscando compreender melhor os fatos que motivaram as alterações e equiparando os textos novos e antigos. Foram consultadas as mais recentes decisões dos tribunais, realizada a pesquisa de artigos jurídicos e leitura de obras doutrinárias sobre o tema de improbidade, bem como a análise de julgados e entendimentos jurisprudenciais por meio dos votos e acórdãos de tribunais. Inicialmente, neste trabalho, é feita a contextualização da origem do termo improbidade administrativa e conceituado os termos probidade e moralidade, com a apresentação da estrutura da LIA e os respectivos atos, agentes, sanções e outros aspectos importantes dessa lei. Em seguida, foram apresentados as principais alterações e inovações trazidas pela nova LIA, comparando os dispositivos novos e antigos com a respectivas considerações a respeito. Por fim, foram analisados os impactos da promulgação da nova LIA no universo jurídico, com apresentação de alguns efeitos práticos em relação as ações de improbidade em curso e as novas ações de improbidade, bem como as decisões e acórdãos proferidos mais recentemente. Como resultado dessa pesquisa, conclui-se que a maioria das alterações que foram trazidas pela Lei 14.230/21 já existiam de forma esparsa no ordenamento jurídico e as correções foram necessárias para o correto manejo das ações de improbidade, visando melhorar o processo judicial. Juntas, as novas normas criaram um conjunto de entraves e restrições para a responsabilização e condenação daqueles que cometem atos de improbidade administrativa, aumentando o ônus probatório do Estado. Porém, trouxeram maior segurança jurídica para os agentes públicos e tornaram mais justa a responsabilização, ao evitar sanções por erros involuntários e aplicar maior rigor nas sanções para aqueles agentes que realmente são ímprobos. Ainda é um tema muito sensível e possui dispositivos sendo julgados em sede de inconstitucionalidade, dessa forma, ainda necessita ser pacificado por meio da discussão e da interpretação dos tribunais superiores para que assim seja possível a aplicação mais eficiente e justa desta lei.

**PALAVRAS-CHAVE:** Alterações Legislativas; Dolo Especifico; Lei de Improbidade Administrativa; Retroatividade; Segurança Jurídica.

## ABSTRACT

The objective of this work is to analyze whether the changes brought about by law 14,230/21 improved the accountability system for administrative improbity or hindered the adequate protection of public assets, increasing impunity and protecting defendants from the application of the sanctioning regime. The need to study this topic is explained by the recent approval of Law No. 14.230/21, which profoundly changed the protection of administrative improbity made by Law No. 8.429/92 (LIA). The new LIA, treated as such by writers, experts and scholars, gained this nickname because it is not a mere change, but rather a new rule on the subject, accompanied by several legislative innovations, doctrinal and jurisprudential controversies. In this study, comparative analyzes were carried out between the provisions of the laws, seeking to better understand the facts that motivated the changes and equating the new and old texts. The most recent court decisions were consulted, legal articles were researched and doctrinal works were read on the subject of improbity, as well as the analysis of judgments and jurisprudential understandings through court votes and rulings. Initially, in this work, the origin of the term administrative improbity is contextualized and the terms probity and morality are conceptualized, with the presentation of the structure of the LIA and the respective acts, agents, sanctions and other important aspects of this law. Next, the main changes and innovations brought about by the new LIA were presented, comparing the new and old devices with their respective considerations. Finally, the impacts of the promulgation of the new LIA on the legal universe were analyzed, with the presentation of some practical effects in relation to ongoing and new misconduct actions, as well as the decisions and rulings handed down more recently. As a result of this research, it is concluded that most of the changes that were brought about by Law 14.230/21 already existed sparsely in the legal system and the corrections were necessary for the correct handling of misconduct actions, aiming to improve the judicial process. Together, the new rules created a set of obstacles and restrictions for the accountability and conviction of those who commit acts of administrative improbity, increasing the State's burden of proof. However, they brought greater legal security to public agents and made accountability fairer, by avoiding sanctions for unintentional errors and applying greater rigor in sanctions for those agents who are truly dishonest. It is still a very sensitive topic and has provisions being judged as unconstitutional, therefore, it still needs to be pacified through discussion and interpretation by higher courts so that the most efficient and fair application of this law is possible.

**KEYWORDS:** Legislative Changes; Specific Intention; Administrative Improbity Law; Retroactivity; Legal Security.

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 – Comparativo do Art. 9 ao 11, da antiga e atual LIA..... | 13 |
| Quadro 2 – Comparativo do Art.1º, da antiga e atual LIA.....       | 14 |
| Quadro 3 – Comparativo do Art. 12, da antiga e atual LIA.....      | 25 |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>2 A ORIGEM E O CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....                                 | <b>4</b>  |
| 2.1 MORALIDADE E PROBIDADE .....   | 5         |
| 2.2 DOS ATOS QUE IMPORTEM EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO .....  | 6         |
| 2.3 DOS ATOS QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO .....   | 7         |
| 2.4 DOS ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....                       | 8         |
| 2.5 SANÇÕES APLICÁVEIS AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....                                | 8         |
| 2.6 SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....   | 10        |
| 2.6.1 SUJEITO ATIVO .....  | 10        |
| 2.6.2 SUJEITOS PASSIVO .....   | 10        |
| 2.7 DECLARAÇÃO DE BENS .....   | 12        |
| <b>3 ALTERAÇÕES E INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 14.230/21</b> .....                               | <b>12</b> |
| 3.1 EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO .....   | 13        |
| 3.2 ALTERAÇÕES NO ART.9º - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO .....  | 14        |
| 3.3 ALTERAÇÕES NO ART.10 – DANOS AO ERÁRIO .....   | 17        |
| 3.4 ALTERAÇÕES NO ART.11 – PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....                               | 19        |
| 3.5 INDISPONIBILIDADE DE BENS .....  | 23        |
| 3.6 ENTIDADES PRIVADAS NO ROL DE RESPONSABILIZAÇÃO .....   | 24        |
| 3.7 ALTERAÇÕES NAS SANÇÕES .....   | 24        |
| 3.8 INSTITUIÇÃO DE UMA AÇÃO JUDICIAL TÍPICA E AFASTAMENTO DO REGIME DA<br>AÇÃO CIVIL PÚBLICA ..... | 25        |
| 3.9 FIXAÇÃO DE PRAZO PRESCRICIONAL DE 8 ANOS E PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE .....                      | 27        |
| <b>4 EFEITOS PRÁTICOS NA VIDA PÚBLICA E NO UNIVERSO JURÍDICO</b> .....                             | <b>28</b> |
| 4.1 CONSIDERAÇÃO GERAIS SOBRE A LEI Nº 14.230/21 .....   | 29        |
| 4.2 AS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O TEMA DE REPERCUSSÃO<br>GERAL 1.199 DO STF .....     | 32        |
| 4.3 DECISÕES E ACÓRDÃOS POSTERIORES A NOVA LIA .....   | 33        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | <b>35</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....  | <b>36</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A concepção do tema escolhido para esse trabalho se deu em virtude da aprovação da Lei nº14.230/21, que altera a Lei nº8.429, de 2 junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), o que apresenta grande complexidade e culmina em extensas modificações da tutela da improbidade administrativa. A nova LIA, assim tratada pelos escritores, especialistas e doutrinadores, ganhou essa alcunha por não se tratar de uma mera modificação, mas sim de um novo regramento sobre o tema, que é acompanhada por diversas inovações legislativas, controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais.

A corrupção e a improbidade administrativa eram um mal que o brasileiro se acostumou em conviver, no entanto, repentinamente as coisas mudaram e o combate a corrupção começou a atingir a todos no Brasil. Porém, surpreendentemente, a maior parte dos agentes condenados foram salvos, não por mérito de provar a inocência, mas por questões procedimentais, sendo algumas delas inéditas, que até aquele momento não haviam servido para anular um processo.

Mudanças legislativas começaram a ser editadas e aprovadas, como a nova lei de abuso de autoridade, o pacote “anticrime” e finalmente a nova lei de improbidade administrativa que incluiu barreiras materiais e procedimentais para a responsabilização e condenação daqueles que cometem atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido, a pesquisa se norteou no objetivo de analisar se as alterações trazidas pela nova LIA melhoraram o sistema de responsabilização por improbidade administrativa proporcionando segurança jurídica ou dificultaram a adequada tutela do patrimônio público aumentando a impunidade e protegendo os réus da aplicação do regime sancionatório.

Assim temos como objetivos específicos: a) Abordar os dispositivos que foram alterados na nova lei e compará-los com os antigos dispositivos. b) Compreender as razões para as alterações desses dispositivos e as consequências para a sociedade e o mundo jurídico. c) Identificar os recentes posicionamentos doutrinários e jurisprudências sobre o assunto, por meio da análise de julgados, recursos especiais e extraordinários aos tribunais superiores.

Neste trabalho, como metodologia, a pesquisa seguiu a revisão bibliográfica sobre o tema, equiparando as alterações na lei, com ênfase nos julgados e entendimentos jurisprudenciais por meio dos votos e acórdãos de tribunais. Buscou-se amparo em obras doutrinárias e contribuição de diversos autores que escreveram sobre o tema. A pesquisa foi qualitativa, descritiva e correlacionou o tema com os objetivos apresentados.

## 2 A ORIGEM E O CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A palavra improbidade surgiu do latim *improbitas*, que significa algo de má qualidade. No Dicionário Brasileiro MICHAELIS<sup>1</sup> improbidade é definido como falta de probidade; desonestidade, fraude e imoralidade, significando também a qualidade de perverso; maldade, perversidade e ruindade.

No Brasil o conceito de improbidade foi inserido pela Constituição Federal de 1946, de forma implícita, no rol de direitos e garantias fundamentais ao citar que “[...]A lei disporá sobre sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública” (CF 1946, Art.141, § 31).

A expressão Improbidade Administrativa somente ganhou relevância com o advento da Constituição Federal de 1988, que a trouxe expressamente em seus artigos, com destaque ao Art.37, § 4º da CF/88.

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (Art.37, § 4º da CF/88)

Posteriormente, o referido artigo foi regulamentado pela Lei nº8.429, sancionada em 1992, que passou a dispor sobre as sanções aplicáveis em face da prática dos atos de improbidade administrativa, de modo a tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício das funções públicas, garantindo assim a integridade do patrimônio público.

Art. 1º § 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Trata-se de um direito de terceira geração, sendo um direito difuso, caracterizado por ser coletivo e universal, além de sua titularidade ser indeterminável e indefinida. A proteção desse direito reflete-se por toda a sociedade, sendo a destinatária da função do Estado.

---

<sup>1</sup> MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Online. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-português/busca/português-brasileiro/Improbidade>. Acesso em: 12 jan. 2024.

## 2.1 MORALIDADE E PROBIDADE

Importante entender a distinção entre moralidade e probidade, Luiz Alberto Ferracini no livro *Improbidade Administrativa*<sup>2</sup> (Julex, 1997, p.16) discorre que: “Entende-se por ato de improbidade má qualidade, imoralidade, malícia. Juridicamente, lega-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter”, pois bem a improbidade revela a qualidade do homem que não é honesto, age de forma indigna e não possui caráter ou decência como parte de seus valores morais.

Por outro lado, pode-se dizer que a Moralidade é o gênero do tipo, um conceito amplo no qual a probidade é apenas uma espécie. Marcelo Figueiredo<sup>3</sup>, em seu livro *Probidade Administrativa* ensina:

O núcleo da probidade está associado (deflui) ao princípio maior da moralidade administrativa, verdadeiro norte à administração em todas as suas manifestações. Se correta estiver a análise, podemos associar, como o faz a moderna doutrina do direito administrativo, os atos atentatórios à probidade como também atentatórios à moralidade administrativa. Não estamos a afirmar que ambos os conceitos são idênticos. Ao contrário, a probidade é peculiar e específico aspecto da moralidade administrativa.” (Malheiros, 1995. p. 21),

Outrossim, a Doutrina diverge sobre o assunto e quanto a relação entre os dois conceitos, sendo que parte da doutrina entende que a probidade é parte moralidade, enquanto outra parte entende que probidade é um conceito macro e que dentro dele está a moralidade.

Para reforçar as diferenças entre os dois conceitos, pode-se utilizar a constituição federal da 1988, que em diversos dispositivos faz distinção entre moralidade e improbidade, com especial foco no Art.37, caput, que ao elencar os princípios da administração pública trouxe a moralidade como um deles, no entanto sem fazer referência a probidade.

Porém, a maior das evidências está na norma infraconstitucional, denominada como Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), que definiu os atos de improbidade como aqueles que ensejam enriquecimento ilícito, dano ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública. Pois bem, a moralidade é um desses princípios, o que nos leva a concluir que todo ato contrário a moralidade é um ato de improbidade, porém nem todo ato de

---

<sup>2</sup> FERRACINI, Luiz Alberto. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro, Julex, 1997, p.16

<sup>3</sup> SANTOS, Marcelo O. F. Figueiredo. *Probidade administrativa*. São Paulo, Malheiros, 1995. p. 21

improbidade é contrário a moralidade.

Nota-se, por fim, que o conceito de improbidade é intrinsecamente ligado ao conceito de moralidade, não obstante o Superior Tribunal de Justiça pacificou o assunto em julgado<sup>4</sup> nesse sentido:

É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Conseqüentemente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito. (Resp. Nº 480.387 - SP – 1ªT. – Rel. Min. LUIZ FUX - DJ de 16.03.2004)

## 2.2 DOS ATOS QUE IMPORTEM EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

A primeira classe de atos de improbidade administrativa trata-se dos atos que importam em enriquecimento ilícito, com destaque para a exigência de comprovação de dolo e a finalidade de se obter vantagem patrimonial indevida, utilizando para tal fim o cargo público, mandato eletivo ou função em entidades públicas ou que recebam recursos públicos, notadamente as condutas que são trazidas pela lei 8.429/92 de acordo o Art.9º e seus incisos.

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. (Art.9º, Lei 8.429/92)

Essa classe é a modalidade mais gravosa de improbidade administrativa, pois é o resultado do comportamento mais repulsivo do agente público, aquele que utiliza da sua função, mandato, cargo ou dos bens públicos, de forma desonesta e imoral, para benefício pessoal.

Para fins de improbidade, baste o enriquecimento ilícito intencional, em desconformidade com o ordenamento jurídico, independentemente de prejuízo para a administração pública<sup>5</sup>. Exige-se, porém, a configuração dos seguintes pressupostos:

---

<sup>4</sup> STJ. Recurso Especial Nº 480.387 - SP. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/7329049/inteiro-teor-13019530>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>5</sup> JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. Comentários a lei de improbidade Administrativa. São Paulo: RT,2010. p.109-110.

- a) Recebimento de vantagem indevida, podendo ser financeira, patrimonial ou econômica.
- b) Não necessita que a vantagem seja pessoal, podendo ser em favor de um terceiro.
- c) Não necessita que haja dano ou prejuízo para a administração pública.
- d) Deve ser uma conduta dolosa com especial fim de se obter vantagem.
- e) Nexos de causalidade entre o recebimento da vantagem e a conduta funcional, sendo o uso do cargo público, mandato eletivo ou função pública para se obter essa vantagem.

### **2.3 DOS ATOS QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIOO**

A segunda classe trata dos atos que causam prejuízo ao erário, independente desse ato ser fruto de uma ação ou omissão, desde que seja dolosa e, atestadamente, enseje em prejuízo patrimonial para a administração pública, seja por meio de perda, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens das entidades do Art.1º da LIA e notadamente as condutas que são trazidas pelo Art.10 e seus incisos.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º (Art.10, Lei 8.429/92)

Em linhas gerais, o Erário é a parcela do patrimônio público de conteúdo econômico-financeiro, limitando-se aos bens e direitos de valor econômico, ou seja, aos recursos financeiros do Estado<sup>6</sup>. Para tipificação do ato, basta apenas a lesão ao erário, não sendo necessário que o agente obtenha vantagem com o ato, bem como o nexos de causalidade entre a ação/omissão e o dano ao erário.

Essa classe é a segunda modalidade mais gravosa e possui um rol exemplificativo do seu caput, dessa forma o agente poderá ser responsabilizado apenas com base no caput do artigo, não sendo necessário enquadramento em seus incisos.

---

<sup>6</sup> FILHO, Marino Pazzagliani. Lei de improbidade administrativa comentada. 7ªEd. São Paulo: Atlas,2018.

## **2.4 DOS ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A terceira classe trata dos atos, que por omissão ou ação do agente, atentam contra os princípios da administração pública, sendo os princípios do rol taxativo do Art.37 da CF/88, bem como os princípios de honestidade e imparcialidade.

As condutas que atentam contra os princípios da administração pública estão elencadas nos incisos do Art.11 da LIA, mas de maneira resumida todo o agente que revelar segredos, negar publicidade dos atos públicos, frustrar o caráter concorrencial de concurso público, não prestar contas, praticar nepotismo ou fazer publicidade pessoal com recursos do erário, incorrerá em improbidade administrativa.

Importante destacar que deverá ser comprovado o fim de ser obter proveito ou benefício indevido para o agente ou para o terceiro, para que haja a improbidade administrativa em razão do art.11. Deverá haver, também, demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública com a indicação das normas legais que foram violadas, afim de que seja demonstrado o nexo de causalidade.

Por fim, é necessário que ocorra lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, independente de enriquecimento ilícito ou dano ao erário, para que a conduta do agente seja passível de sancionamento.

## **2.5 SANÇÕES APLICÁVEIS AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A Lei de Improbidade Administrativa não define crimes, as sanções definidas nessa lei são de natureza civil ou política, outrossim, os atos praticados pelo agente, mesmo que responda por improbidade administrativo, não ficam isentos de responsabilização em outras esferas, ao exemplo da penal, civil e administrativa.

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.

As sanções pela prática dos atos de improbidade estão previstas na Constituição federal, no Art.37, § 4º “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

No ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo, é vedado a cassação de direitos políticos, sendo a improbidade administrativa uma das poucas hipóteses que permitem suspensão de direitos políticos, conforme o Art.15 da CF.

À medida que a Constituição federal define as possíveis sanções, a LIA foi elaborada justamente para o fim de dispor sobre essas sanções e como seriam graduadas para cada tipo de ato praticado pelo agente improbo. No Art.12 da LIA são tratadas as penas, podendo ser divididas por níveis de gravidade conforme já citado nesse trabalho anteriormente.

1º Nível (Mais gravoso) – Sanções para dos atos descritos no art.9º da LIA.

- a) Perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- b) Perda de Função Pública;
- c) Suspensão de Direitos Políticos por até 14 (catorze) anos;
- d) pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial; e
- e) proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por prazo não superior a 14 (catorze) anos.

2º Nível (Gravidade mediana) – Sanções dos atos descritos no art.10 da LIA.

- a) Perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- b) Perda de Função Pública;
- c) Suspensão de Direitos Políticos por até 12 (doze) anos;
- d) pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano; e
- e) proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por prazo não superior a 12 (doze) anos.

3º Nível (Menos gravoso) – Sanções dos atos descritos no art.11 da LIA.

- a) pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente;
- b) proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por prazo não superior a 4 (quatro) anos.

Cabe pontuar que na sanção de perda de função pública será atingido apenas a função na qual o agente praticou o ato de improbidade, não se estendendo a outros vínculos e funções públicas que o agente detenha, salvo casos excepcionais que o magistrado assim entenda ser necessário estender a outros vínculos.

As multas poderão ser aumentadas caso o magistrado entenda que o valor não foi suficiente para reprovação do ato praticado pelo agente, caso esse agente tenha uma situação

econômica muito boa e a multa seja irrisória para ele. Bem como, no caso de pessoa jurídica, deverá ser considerado a situação econômica da empresa, afim de que a multa não inviabilize a condição financeira para o funcionamento da empresa.

Para aplicação das penas será observado o princípio “non bis in idem” no qual ninguém será julgado mais de uma vez pela prática do mesmo crime/ato infracionário. Ao exemplo do § 6º que aduz “Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos”.

## **2.6 SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

### **2.6.1 SUJEITO ATIVO**

O sujeito ativo da improbidade administrativa trata-se de qualquer pessoa física ou jurídica que pratica os atos ímprobos em relação a administração pública, podendo ser um servidor público, um agente político ou qualquer um que tenha função em entidades públicas ou privadas que sejam custeadas pelo Estado.

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.

O sujeito ativo, também, poderá ser uma entidade privada ou terceiro que se beneficie, concorrendo ou induzindo o ato de improbidade contra a administração pública direta ou indireta, no que tange, “As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.” (Art.3º, Lei 8.429/92).

Por fim, por mais que seja amplo o rol de responsabilização, atingindo todos os agentes que tenha função publica ou contato direito com a entidade custeada pelo poder público, a Lei de Improbidade administrativa restringiu a responsabilização aduzindo que “§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.” (Art.1º, Lei 8.429/92).

### **2.6.2 SUJEITOS PASSIVO**

A “vítima” da improbidade administrativa nada mais é do que o próprio Estado, que por sua vez é representado pelos seus órgãos e entidades, da administração pública direta e indireta, que experimentam os efeitos do ato improprio, sendo lesados por tais ações ou omissões de seus agentes e de terceiros.

Destaca-se que a Improbidade administrativa é um direito difuso, caracterizado por ser coletivo e universal, desta forma organizações da sociedade civil também podem lesadas pelas consequências de um ato improprio, quando esse ato impactar nos contratos e parcerias que foram realizadas com a administração pública. Da mesma forma os cidadãos também são lesados quando um agente público comete um ato de improbidade que reflita em consequências para a sociedade.

O cidadão ostenta o direito de representação, por meio de petição, podendo representar aos órgãos públicos, com ou sem documentos comprobatórios, os fatos de que tenha conhecimento em relação a ato de improbidade administrativa praticado por qualquer dos sujeitos ativos citados no tópico anterior.

Interessante observar que é permitido a denúncia anônima, uma vez que o anonimado não poderá ser causa para a negativa da representação oferecida, no entanto, a referida denuncia deve possuir conteúdo plausível para justificar a necessidade de investigação e uma eventual abertura de procedimento administrativo em face do agente público.

Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração. (Súmula 611, STJ7)

A representação pode ser feita por qualquer cidadão, mas deverá ser observados as formalidades da petição. A rejeição dessa representa não significa que a ação não será conhecida, uma vez que o órgão público deverá dar ciência ao Ministério Público, para que esse analise a pertinência do assunto representado. A representação, também, pode ser feita diretamente ao Ministério Público.

---

<sup>7</sup> STJ. Súmula 611. DJe 14.5.2018. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj- revista-súmulas-2018\\_47\\_capSumulas611-615.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj- revista-súmulas-2018_47_capSumulas611-615.pdf). Acessado em: 24/03/2024.

Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14 desta Lei, poderá instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado e requisitar a instauração de inquérito policial. (Art.22, Lei 8.429/92)

Por fim, destaca-se que o sujeito passivo de improbidade não é, de forma isolada, o único prejudicado, uma vez que o ato improprio atingirá toda a administração pública e a totalidade ou uma parcela da sociedade, que tenha experimentado o dado decorrente da ilegalidade praticada.

## **2.7 DECLARAÇÃO DE BENS**

A declaração de bens tem a nítida finalidade de propiciar, para a esfera federal, o controle da evolução financeira e patrimonial do agente público. O Documento, que é tratado pela lei, é a declaração de imposto de renda de pessoa física (IRPF), cujo ausência de sua apresentação, em atenção aos prazos estabelecidos na lei, importará em eventual demissão além de outras sanções cabíveis.

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função.

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa. (Art.13, Lei 8.429/92)

Importante salientar que a declaração de bens visa combater o enriquecimento ilícito, no entanto, não se deve confundir os conceitos de enriquecimento sem causa com o conceito de enriquecimento ilícito.

Será abordado em tópico posterior a diferença entre esses conceitos e as implicações jurídicas em relação a esse tema. Por quanto, destaca-se apenas que o crescimento patrimonial em desconformidade com o ganho salarial do agente, por si só, não é causa justificadora para configuração de improbidade administrativa, devendo ser comprovado a ilegalidade, o dolo e o nexo de causalidade.

## **3 ALTERAÇÕES E INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº14.230/21**

A lei 14.230/21 inovou profundamente o texto da lei 8.429/92, a relevância dessas mudanças deu a lei 14.230/21 a alcunha de “nova lei de improbidade administrativa”, porém não se trata de uma nova lei de improbidade, apenas de um dispositivo que alterou partes da lei 8.429/92, prevalecendo esta última, ainda, como a Lei de Improbidade Administrativa.

Como objetivo deste trabalho, passaremos a expor nesse capítulo as principais mudanças e inovações que foram trazidas pela lei 14.230/21, para que ao final do trabalho possamos entender um pouco melhor a necessidade dessas alterações.

### 3.1 EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECIFICO

Como adiantado no tópico anterior, foi acrescentado de forma expressa na LIA a necessidade de comprovação dolo, como aduz o Art.1º § 1º “Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”. Tal inclusão se deu devido ao fato de o texto anterior não fazer menção ao dolo como elemento necessário para configuração de Improbidade administrativa.

Quadro 1 – Comparativo do Art. 9 ao 11, da antiga e atual LIA

| Artigo 9º (redação antiga)   | <b>Artigo 9º (Nova LIA)</b>   |
|--|---|
| Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...)            | Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de <b>ato doloso</b> , 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 (...) |
| Artigo 10º (redação antiga)  | <b>Artigo 10º (Nova LIA)</b>  |
| Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...) | Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer <b>ação ou omissão dolosa</b> , que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei (...)                              |
| Artigo 11º (redação antiga)  | <b>Artigo 11º (Nova LIA)</b>  |
| 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: (...)  | Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a <b>ação ou omissão dolosa</b> que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade (...)   |

Fonte: Brasil. (1992, 2021)

Dessa forma, o antigo texto deixava em aberto a possibilidade de responsabilização do agente que cometesse erro grosseiro ou não intencional, seja por negligência, imprudência ou imperícia, o que se tornou um grave problema como já relatado anteriormente, sendo assim a primeira grande e necessária atualização da LIA.

Como a lei 14.230/21 o Art1° passa a ter a seguinte redação:

Quadro 2 – Comparativo do Art.1°, da antiga e atual LIA

| Art.1° (Redação Antiga)  | Art.1° (Nova redação)  |
|--|--|
| Art. 1° Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. | Art. 1° 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.   |
| Parágrafo único. (Revogado).   | §1°Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9°, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.<br>§2°Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9°, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente |

Fonte: Brasil. (1992, 2021)

Nas alterações provenientes da lei 14.230/21, o dolo se tornou o elemento nuclear do tipo, não subsistindo o ilícito culposo, como já analisado anteriormente nesse trabalho. O ato doloso se caracteriza quando o agente público, por vontade própria e com uma intenção maliciosa, age ou deixar de agir e essa ato ofende os princípios da administração.

### 3.2 ALTERAÇÕES NO ART.9° - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

Por ocasião das profundas alterações promovidas pela Lei nº14.230/21, o legislador não fez mudanças substanciais no caput do Art.9° da LIA, destacando-se que a única alteração foi a inclusão de forma expressa da necessidade de dolo na conduta do agente. Por outro lado, as alterações são observadas nos incisos do Art.9°, da forma como se segue:

a) Alteração na redação do Inciso IV, no qual fazia alusão a equipamentos ou materiais de qualquer natureza, à medida que a nova redação passou a fazer referência a bens móveis, aumentando a abrangência do texto. Pontua-se que o uso deve ser exclusivamente em favor do

agente público, para fins particulares e que o bem móvel não precisa pertencer ao ente público, podendo ser um bem móvel de terceiro contratado pelo ente público.

IV - Utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; (Art.9º, IV, da Lei 8.429/92)<sup>8</sup>

b) Alteração no Inciso VI, que versava sobre o recebimento de vantagem econômica para o agente fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras ou serviços públicos. O novo texto desse inciso modificou a expressão “medição ou avaliação” por “qualquer dado técnico”, novamente ampliando a abrangência do inciso para a configuração do ato de improbidade administrativa. Pontua-se que não há necessidade de configuração de dano ao patrimônio do ente público, bastando apenas a inserção de dados falsos.

VI - Receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Art.9º, VI, da Lei 8.429/92)

c) Alteração no Inciso VII, que trata sobre a aquisição de bens de qualquer natureza cujo o valor seja desproporcional a evolução patrimonial do agente. De forma acertada, o legislador previu na nova redação a necessidade de demonstração da licitude dos recursos que originaram essa evolução, o que se torna muito importante para evitar investigações desnecessárias, nas palavras de Mattos<sup>9</sup> “O que é combatido na Lei de Improbidade Administrativa é a auferição de vantagem patrimonial indevida, recebida através da prática de ato de ofício ou omissivo, por parte do agente público” (Rio de Janeiro, 2010, p.229)

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

---

<sup>8</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de Improbidade Administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

<sup>9</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes. O limite da improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p.229.

Destaca-se que arbitrariedades foram praticadas pela Administração Pública Fazendária durante muito tempo, na qual o servidor que tivesse uma movimentação bancária e/ou patrimonial que fosse incompatível com a sua renda declarada poderia ser alvo de investigação, diante de mera presunção de enriquecimento sem causa por meio de denúncia, sendo submetido a Processos Administrativos por improbidade administrativa pelo descrito no art. 9º, inc. VII, da Lei n. 8.429/92, mesmo que não tivesse praticado um ato irregular no exercício do cargo ou da função pública.

Ne entanto a forma como as coisas estavam sendo feitas eram consideradas ilegais e abusivas, uma vez que invadiam a vida fiscal e financeira dos servidores, no intuito de acusá-los injustamente de enriquecimento ilícito. Faz-se necessário a demonstração de nexo de causalidade entre variação patrimonial incompatível com a função pública e o vínculo funcional. Apregoa Marino Pazzaglini Filho em seu Livro Lei de improbidade administrativa comentada <sup>10</sup>que:

Portanto, não basta ficar provado que os bens e valores adquiridos pelo agente público, por ocasião do exercício da função pública, são desproporcionais ou incompatíveis a sua renda ou a evolução de seu patrimônio. A simples variação patrimonial a descoberto, incompatível com a renda auferida pelo agente público, não implica presunção de enriquecimento ilícito “em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública” (Filho, 2022, p.59)

Deve ser demonstrado, portanto, a relação entre o acréscimo patrimonial indevido e o desempenho abusivo da função pública, sem dúvidas e nem presunções, uma vez que poderia se tratar simplesmente de uma herança, apostas bem sucedidas, bons investimentos e etc. Nas palavras de Tartuce<sup>11</sup> “Categoricamente, o enriquecimento sem causa não se confunde com o enriquecimento ilícito. Na primeira hipótese, falta uma causa jurídica, na segunda hipótese, o enriquecimento está fundado em um ilícito” (Forense, 2011. p.283)

Portanto, o ônus da prova do enriquecimento sem causa lícita é do autor, não havendo qualquer previsão legal de sua inversão na ação civil de improbidade. No Estado Democrático de Direito não é concebível exigir do cidadão que prove a sua inocência.

---

<sup>10</sup> FILHO, Marino Pazzaglini. Lei de improbidade administrativa comentada. 8ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p.59.

<sup>11</sup> TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. Rio de Janeiro, Forense, 2011, p.283.

### 3.3 ALTERAÇÕES NO ART.10 – DANOS AO ERÁRIO

A redação original do caput do art.10 da LIA, exigia a comprovada e efetiva lesão ao patrimônio público, porém com a nova redação dada pela lei 14.230/21 essa exigência não é mais via de regra, portanto além dos pressupostos apresentados, deve ser demonstrado e comprovado que o agente publico tinha a finalidade de se beneficiar com aquela conduta indevida ou beneficiar um terceiro ou entidade. Nas palavras de Gajardoni<sup>12</sup>:

Com a utilização dos termos efetiva e comprovadamente passa a lei a afastar a possibilidade da lesividade presumida defendida por parte da doutrina e adotada pela jurisprudência, como no caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação considerada ilegal (São Paulo:RT,2021, p.115)

Destaca-se que antes era aceito a modalidade culposa em relação ao dano ao erário, para se punir não apenas o desonesto, mas também o agente inábil, porém, com o advento da lei14.230/21 essa discussão foi encerrada em definitivo, uma vez que excluiu a modalidade culposa.

Aquele que apresentar falta de zelo pela coisa pública, cometer erros grosseiros e praticar atos de negligencia, imprudência ou imperícia, que impactar em dano ao erário, será responsabilizado por outras esferas, não se configurando improbidade administrativa.

Desde a égide do regime anterior, parte da doutrina já debatia sobre a inconstitucionalidade da modalidade culposa de improbidade administrativa, ao exemplo do precedente do STJ<sup>13</sup>: “Este colendo Superior Tribunal de Justiça já decidiu, reiteradamente, que nos atos de improbidade administrativa, descritos no art.10 da Lei 8.429/92, é indispensável a demonstração de efetivo dano ao erário”.

Além das alterações já apresentadas, como a exigência de dolo com fim específico e exclusão da modalidade culposa no dano ao erário, outras alterações são observadas nos incisos do Art.10, da forma como se segue:

a) Alteração no inciso I do art.10, no qual a redação anterior trava sobre o ato de facilitar ou concorrer para incorporação de patrimônio público ao patrimônio de terceiro. Com

---

<sup>12</sup> GAJARDONI, Fernando de Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. Comentários a nova lei de improbidade administrativa, 5ªEd, São Paulo:RT,2021, p.115

<sup>13</sup> STJ. Precedente: Resp.1.233.502/MG, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, Dje 23.08.2012; Resp.1.206.741/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Dje 23.05.2012.

a nova redação o legislador se preocupou em delimitar a redação especificando que não é qualquer incorporação ao patrimônio particular, mas sim uma incorporação indevida.

O dano ao erário deve ser efetivo e a incorporação desse patrimônio deve ser dar de forma “indevida”, contrário as regras jurídicas e a probidade administrativa, não sendo suficiente apenas a ilicitude do ato, mas deve haver a conduta dolosa atrelada a atuação funcional na administração pública.

b) Alteração no inciso VIII do art.10, que versava apenas sobre o ato que frustrava o processo licitatório licito ou gerava a dispensa indevida de tal processo. A nova redação ampliou o texto, acrescentando também os atos que frustrem o procedimento seletivo para oficialização de parcerias públicas, os quais acarretem em perda patrimonial.

c) Alteração no inciso X do art.10, ocorrendo uma pequena substituição do termo “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda” pelo termo “agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou renda”, o que se traduz em uma mudança muito importante no entendimento, excluindo o mal gestor que atua de forme negligente e incluindo apenas o mal intencionado que atua de forma ilícita.

d) Alteração no inciso XIX do art.10, as antigas redações desse inciso tratavam sobre “frustrar a licitude do processo seletivo”, sendo alterado para “agir negligentemente” e por fim, com o advento da lei 14.230 foi alterado para o termo “agir para configuração do ilícito”.

Dessa forma, o legislador dividiu esse ato de improbidade em 3 (três) etapas distintas nos quais o agente público poderá agir de forma ilícita, sejam eles: A Celebração de parcerias, Fiscalização das parcerias e a Análise de prestação de contas, ambos referentes as parcerias entre entidades privadas e a administração pública.

Assim como a alteração feita no inciso X, a alteração no inciso XIX confirma de maneira inequívoca que o atuar negligente não é mais fator que motiva a sanção por improbidade administrativa.

e) Por fim, observa-se com muita atenção a inclusão dos § 1º e § 2º do Art.10 da LIA, sendo essas as causas de exclusão da tipicidade nos atos de improbidade que importam em dano ao erário. O primeiro parágrafo trata sobre a inobservância de formalidade legais por parte do agente público, enquanto o segundo paragrafo versa sobre a perda patrimonial decorrente de atividade econômica.

Pois bem, o legislador se preocupou em delimitar que no caso da inobservância de formalidades legais, quando essa não resultar em perda patrimonial efetiva para a administração pública, não será necessário ressarcimento. Já no caso da perda patrimonial por atividade econômica, salvo se for comprovado o dolo do agente para se obter esse fim, não será configurado o ato de improbidade.

Assim, os eventuais prejuízos ou insucessos no exercício da atividade econômica, ainda que venham a acarretar lesão ao erário, seriam enquadrados como erros de gestão, mas não improbidade administrativa, salvo se comprovado o dolo dos agentes públicos envolvidos<sup>14</sup>. (Rio de Janeiro: Forense, 2022, p.32)

Dessa forma, observa-se o chamado “erro de gestão”, que contrário ao previsto no Art.28 da LINDB, não será configurado como improbidade administrativa, salvo se comprovado o dolo, mesmo que tal erro seja absurdo e grosseiro.

### **3.4 ALTERAÇÕES NO ART.11 – PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Com o advento da lei 14.230/21 o caput do art.11 foi um dos textos que sofreu as mais substanciais mudanças, com diversas alterações nas tipologias como a adoção do rol taxativo para a tipicidade, alteração que impedi a improbidade meramente formal por inobservância da lei, previsão de ofensa a imparcialidade, entre outras que serão exploradas a seguir.

Os atos atentatórios contra os princípios da administração pública mantiveram seu caráter residual em relação ao art.9º e ao art.10, porém necessário foi delimitar melhor o que são os atos que violam os princípios da administração pública.

Para isso, podemos seguir uma sequencia para identificar juridicamente o ato que afronta os princípios da administração pública: 1º Violação dos princípios por ação ou omissão dolosa do agente público, 2º Comportamento voluntário, ilícito e desonesto do agente, 3º Ato que não seja enquadrado como enriquecimento ilícito ou danos ao erário (observância ao caráter residual).

Destaca-se que deve ser comprovado a desonestidade ou má-fé do agente, não sendo suficiente apenas a ocorrência da conduta ilegal para configuração da improbidade. Nesse

---

<sup>14</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Comentários a nova lei de improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p.32.

sentido, observa-se o julgado da STJ<sup>15</sup>:

1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa. 2. A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu. 3. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade, quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má-intenção do administrador. 4. Destarte, o elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa, o que afasta, dentro do nosso ordenamento jurídico, a responsabilidade objetiva. (STJ, REsp 654.721/MT, 23/06/2009)

Passamos agora a analisar as alterações dos incisos do Art. 11, da forma como se segue:

a) Inclusão no texto do inciso III, o antigo texto, que tratava sobre a conduta de revelar segredos dos quais tinha conhecimento em decorrência da função pública, permaneceu o mesmo, porém na intenção de delimitar melhor a configuração desse ato de improbidade, o legislador acrescentou o termo “propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado”.

Dessa forma, a nova redação permite que os agentes públicos tenham maior liberdade de expressão, facilitando a comunicação com o público e, em decorrência da delimitação dessa conduta, experimentem maior segurança jurídica em relação a sancionamentos desmedidos.

b) Inclusão no texto do inciso IV, da mesma forma como no inciso anterior o legislador aumentou o texto do inciso para delimitar e especificar melhor a conduta descrita. O texto antigo tratava sobre a conduta de negar publicidade aos atos oficiais, o que era muito abrangente e subjetivo, porém com o novo texto foi acrescentado as hipóteses legais das quais

---

<sup>15</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Precedentes: REsp 654.721/MT, Primeira Turma, julgado em 23/06/2009, DJe 01/07/2009;

o agente deve manter sigilo em razão da manutenção da segurança do Estado.

Conforme o Art.37 da CF, a regra geral é sempre a publicidade, porém há hipóteses em que o sigilo dessas informações é imprescindível, ao exemplo do art.5º, incisos X e XXXIII. Portanto, desde que o agente público negue informações dentro das hipóteses legais, estará protegido por essa excludente de tipicidade.

c) Alteração no inciso V, o antigo texto versava sobre “frustrar a licitude de concurso público” o que, novamente, se tratava de uma conduta sem muita clareza e objetividade. Para contornar esse problema, o novo texto alterou essa conduta, acrescentando o agente deve praticar o ato com ofensa a imparcialidade e ao caráter concorrencial do concurso, enquadrando a conduta aos princípios da imparcialidade e igualdade.

O legislador aproveitou o verbo nuclear “frustrar” para acrescentar, também, a conduta de ofensa a imparcialidade do chamamento e do procedimento licitatório, aumentando o rol de condutas que caracterizam improbidade administrativa. No entanto, preocupou-se em especificar que a conduta deve ser permeada pela intenção do agente de obter benefício próprio ou de terceiros, adequando o inciso a exigência de dolo com finalidade específica.

d) A nova redação da LIA incluiu o inciso XI para tratar da conduta chamada “nepotismo”. Pois bem, nepotismo é a conduta na qual um agente público, favorece familiares empregando-os em cargos públicos. Tal conduta viola frontalmente os princípios da impessoalidade, da moralidade e da igualdade na administração pública, o que motivou o legislador a dedicar especial atenção para essa conduta.

O novo texto tratou sobre a nomeação de parentes até terceiro grau, para cargos de chefia, direção e assessoramento, mediante designações recíprocas. Porém, o conceito de nepotismo trazido pela LIA não pode ser confundido com o conceito apresentado pelo Código Civil, tal sua importância que o STF editou a Súmula Vinculante nº. 13<sup>16</sup> para esclarecer a discussão sobre o tema.

A Súmula Vinculante 13 é expressa em incluir a nomeação de parentes por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, no conceito de nepotismo. Tal formulação, é verdade, pode se entender que conflitaria com o conceito de parentesco delimitado na lei civil, que, conforme já ressaltado, limita-o aos

---

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sumula vinculante Nr 13. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227#:~:text=A%20S%C3%BAmula%20Vinculante%2013%20%C3%A9,inclusive%20no%20conceito%20de%20nepotismo>. Acesso em: 04/04/2024

ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro. Essa suposta incompatibilidade, contudo, foi afastada por este Tribunal por ocasião do julgamento da ADC 12 MC/DF, rel. min. Ayres Britto. (...) [Rcl 9.013, rel. min. Ricardo Lewandowski, dec. monocrática, j. 21-9-2011, DJE 184 de 26-9-2011.]

Porém, no caso da improbidade administrativa, existe uma exceção a regra que se trata da nomeação de parentes para cargos políticos, ao exemplo dos cargos de secretário Municipal ou de Estado, no qual o agente público poderá nomear parentes para os mencionados cargos sem que incorra em nepotismo, desde que seja demonstrado a razoabilidade na decisão e os requisitos mínimos de qualificação técnica da pessoa que está sendo nomeada.

Direito administrativo. Agravo interno em reclamação. Nepotismo. Súmula Vinculante 13. 1. **O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política**, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (Rcl 28024 Agr. Min. Roberto Barroso. Órgão Julgador: Primeira Turma. Julgamento em 29/05/2018. Publicação em 25/06/2018).<sup>17</sup>

Como visto a cima, já era o entendimento fixado pelo STF desde antes da edição da Lei 14.230/21, fato que motivou o legislador a trazer de forma expressa na nova LIA o referido entendimento, veja o § 5º do art.11: “Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente”.

e) Inclusão do inciso XII, na intenção de resguardar o principio da moralidade, o legislador acrescentou o referido inciso que trata sobre os atos de publicidade praticados com recurso do erário para promover o agente público. O inciso foi elaborado reproduzindo o art.37, § 1º da CF, no qual a publicidade dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo e informativo, sendo vedado constar nomes ou qualquer coisa que faça alusão a imagem do agente público com a finalidade de sua promoção pessoal.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgR Rcl: 28024 SP - SÃO PAULO 0008998-72.2017.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 29/05/2018, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-125 25-06-2018)

### 3.5 INDISPONIBILIDADE DE BENS

A LIA definiu espécies de tutela provisória com a finalidade de atingir os bens do agente público que comete ato de improbidade administrativa, quando o ato de indisponibilizar os bens do agente se fazem fundamental para as etapas de produção de provas e proteção dos bens tutelados.

Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

Com o advento da lei nº14.230/21, foram alteradas as tutelas provisórias no âmbito da improbidade administrativa, advindo novas regras processuais que serão aplicadas, apenas, aos processos pendentes e aos atos processuais posteriores ao advento da lei. Em relação as essas novas regras destacam-se a retirada da previsão expressa de medida cautelar, na qual o legislador unificou as medidas cautelares na LIA.

O Art.16 sofreu algumas alterações importantes, destacando-se os seus parágrafos:

a) O § 3º, passou a exigir demonstração, no caso concreto, de “perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo”, o que vai em sentido oposto ao entendimento do STJ, para fins de concessão da medida cautelar.

b) O § 4º, passou a prever a possibilidade de decretação da indisponibilidade de bens sem a previa oitiva dos réus, o que se alinhou com o Enunciado nº11 da edição nº38 das teses jurídicas consolidadas no STJ<sup>18</sup>:

É possível o deferimento da medida acautelatória de indisponibilidade de bens em ação de improbidade administrativa nos autos da ação principal sem audiência da parte adversa e, portanto, antes da notificação a que se refere o art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/92. (Enunciado nº11, Ed.38 Teses jurídicas do STJ, p.4)

c) O § 10, afastou a possibilidade de utilização da medida cautelar de indisponibilidade de bens para garantia de pagamento de multa civil. Portanto, reforçou o caráter exclusivo da medida cautelar para ressarcimento do dano ao erário.

---

<sup>18</sup> STJ. Ed.38 Jurisprudência em Teses. Enunciado nº11. Brasília, 05/08/2015, p.4.

### **3.6 ENTIDADES PRIVADAS NO ROL DE RESPONSABILIZAÇÃO**

A lei 14.230/21 mudou profundamente os parágrafos do art.1º da LIA, incluindo os parágrafos 6º e 7º que passaram a tratar sobre os atos de improbidade administrativa praticados contra o patrimônio de entes privados.

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

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

A nova redação inovou nesse quesito, sendo que a partir deste momento as entidades privadas passam a ser alcançadas pela LIA na medida em que são beneficiárias de recursos e vantagens públicas. A aplicação da LIA se fará única e exclusivamente no âmbito patrimonial, sendo limitado ao montante que concorrer o Estado dentro do patrimônio daquele ente privado.

Uma observação importante é que as entidades privadas somente poderão ser responsabilizadas sob a hipótese dos arts. 9 e 10 da LIA, uma vez que por serem privadas não são obrigadas a observar os princípios da administração pública, conseqüentemente não podendo ser responsabilizadas pelas hipóteses do art.11 da LIA.

### **3.7 ALTERAÇÕES NAS SANÇÕES**

O Terceiro Capítulo da LIA, representado pelo art.12, atribui as penas para cada umas das possíveis infrações apresentadas nos artigos 9, 10 e 11, apresentando em uma sequência lógica dos delitos mais gravosos até os menos gravosos.

Pontua-se que logo no caput do artigo a primeira mudança substancial é notada, quando o legislador incluiu a expressão “Independente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo”, na intenção de aperfeiçoar e melhorar a LIA, trazendo mais clareza, objetividade e eficácia na interpretação da norma, com um rol taxativo que delimitou a conduta ilícita e tentou trazer mais segurança jurídica.

Quadro 3 – Comparativo do Art. 12, da antiga e atual LIA

| Artigo 12 (redação antiga)   | Artigo 12 (Nova LIA)   |
|--|--|
| Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (...) | Art. 12. Independentemente <b>do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo</b> , e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (...) |

Fonte: Brasil. (1992, 2021)

Em relação aos incisos I e II do art.12 a mudança mais substancial ocorreu por parte dos prazos referentes a suspensão dos direitos políticos, que passaram de 8 a 10 anos para 14 anos nos casos das condutas descritas no art.9º e de 5 a 8 anos para 12 anos nos casos das condutas descritas no art.10. Tais alterações refletem um maior rigor na busca de desestimular a pratica dos atos de improbidade administrativa.

No Entanto, a mais controversa das alterações é notada na exclusão das sanções de perda de cargo, mandato ou suspensão de direitos políticos para as infrações descritas no art.11 da LIA. O legislador, em observância ao princípio da proporcionalidade, decidiu que tal sanção não se aplicaria mais aos ilícitos menos gravosos descritos no art.11 da LIA. Bem como, foi reduzido a multa civil que era de 100(cem) remunerações percebidas pelo agente e passou para 24 (vinte e quatro) remunerações.

### **3.8 INSTITUIÇÃO DE UMA AÇÃO JUDICIAL TÍPICA E AFASTAMENTO DO REGIME DA AÇÃO CIVIL PUBLICA**

A lei 8.429/92 (antiga LIA), não apresentava de forma expressa em seu texto qual a ação deveria ser utilizada para tutela dos casos de improbidade. A referida omissão fez com que, na pratica jurídica, fosse comum a utilização da Ação Civil Pública (ACP) como peça processual cabível, uma vez que a improbidade administrativa se encaixava no conceito de "interesse difuso ou coletivo".

A Ação Civil Pública, era assim tutelado de forma mais "ágil" ao ser tramitada pelo rito sumário. Neste sentido aduz Arnaldo Rizzardo<sup>19</sup>:

---

<sup>19</sup> RIZZARDO, Arnaldo. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa. 2. ed. Rio de Janeiro:GZ Editora, 2012, p. 368.

(...) O objeto da ação civil de improbidade está na proteção de bens e princípios públicos, como o erário, a moralidade, a probidade, e a decência. Ora, tais entes enquadram-se na categoria de interesses difusos, já que não restritos a uma ou várias pessoas, e sim a todos quantos se relacionam com a Administração Pública. (Rio de Janeiro, 2012, p.368)

Outrossim, a doutrina defendida por ele não era a predominante do meio jurídico, como podemos observar os ensinamentos de Calil Simão e o ex-ministro Teori Zavaski<sup>20</sup>:

O ponto de referência, aqui (ação civil pública), já não é o de preservar ou recompor o patrimônio público ou os atos da administração {objetivo primordial da ação civil pública e da ação popular}, mas sim, fundamentalmente, o de punir os responsáveis por atos de improbidade. (...) Trata-se, portanto, de ação com caráter eminentemente repressivo, destinada, mais que a tutelar direitos, a aplicar penalidades. Sob esse aspecto, ela é marcadamente diferente da ação civil pública e da ação popular. (São Paulo, 2017, p.101)

Com a Lei 14.230/21 ficou expresso no art.17-D que ação de improbidade passou a caráter sancionatório para reprimir e sancionar a pessoa do agente improprio. O legislador preocupou-se em especificar, colocando expressamente no texto, que a ação não tem condão de ação civil, sendo proibido o ajuizamento para o controle de legalidade e proteção do patrimônio público, do meio ambiente e de interesses difusos/coletivos

No sentido contrário, o artigo 17, §16 da LIA, apresentou a hipótese em que o magistrado ao tomar ciência das ilegalidades administrativas sem que esteja demonstrado com clareza a presença dos requisitos autorizadores para a imposição das sanções de improbidade, poderá converter a referida ação em uma ACP. Outrossim, a referida norma conflita com o §11 do mesmo art.17, no sentido que o referido texto afirma que em caso de inexistência do ato de improbidade, o juiz deverá julgar improcedente a ação e não converter em ACP.

Portanto, atualmente, ainda não há uma concordância uníssona sobre a natureza jurídica da ação de improbidade administrativa. A própria LIA procurou definir de forma

---

<sup>20</sup> ZAVASKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7º ed. São Paulo: RT, 2017, p. 101.

expressa, mas deixou lacunas que carecem de discussão por parte dos tribunais brasileiros que ainda estão construindo uma jurisprudência sobre o tema.

A nova LIA preocupou-se também em apresentar uma vedação para o julgamento antecipado da Lide, uma vez que pela ação de improbidade administrativa tramitar no rito comum, na teoria seria possível o julgamento antecipado da lide, com fulcro nas provas preliminares do inquérito civil público ou na hipótese de revelia do réu. No entanto, o entendimento pacífico da jurisprudência era de que a revelia não se aplicaria nos casos de improbidade, por versarem sobre direitos indisponíveis do réu.

Várias decisões podem ser encontradas nos tribunais brasileiros, anulando a decretação da revelia e seus efeitos de presunção da veracidade dos fatos alegados pelo autor. Como exemplo, temos o Agravo de Instrumento AI 10135709220198110000 do TJ-MT, julgado em 26/05/2020:<sup>21</sup>

Expedido o mandado de citação sem o atendimento ao disposto no art. 250, 11, do Código de Processo Civil, ante a indicação de ação e prazos para contestar sem correlação com a demanda de origem, é de se reconhecer a nulidade do ato processual e de todos os demais praticados subsequentemente que não possam ser aproveitados. Hipótese em que resta patente o prejuízo decorrente da ausência de citação válida, seja porque obstou a defesa do réu em ação cuja eventual procedência implica a cominação de pesadas sanções, seja porque o magistrado de piso **decretou a sua revelia reconhecendo a presunção de veracidade dos fatos, efeito que sequer pode ser aplicado em ação de improbidade administrativa, por versar sobre direitos indisponíveis** (art. 345, li, do CPC).

### **3.9 FIXAÇÃO DE PRAZO PRESCRICIONAL DE 8 ANOS E PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE**

A antiga redação da LIA, determinava que o prazo prescricional para o propor uma ação de improbidade seria de até 5 (cinco) anos após o término do exercício da função pública/mandato eletivo ou da apresentação da prestação de contas pelas entidades do art. 1º. Tal norma trazia o início do prazo prisional condicionado ao final da relação jurídica do agente com a administração pública, o que era motivado pela indisponibilidade de meios eletrônicos para dar publicidade aos atos administrativos, assim como a falta de leis que regulamentasse o

---

<sup>21</sup> MATO GROSSO. Tribunal de Justiça. Agravo de instrumento 10135709220198110000. Relatora: Dr(a) Maria Aparecida Ribeiro, 26 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mt/837198381/inteiro-teor-837198386>. Acesso em: 8 dez. 2023.

acesso à informação.

No atual momento, o acesso a informação é muito facilitado pela tecnologia, o que possibilitou a nova LIA unificar o prazo prescricional em uma regra mais simples, estabelecendo o prazo de 8 (oito) anos para todo os casos, contados a partir do momento que ocorreu o fato ou cessou a ocorrência, no caso de infrações permanentes.

Outra inovação importante trazida pela LIA é a prescrição intercorrente no âmbito da improbidade, prevista no art.23 do novo texto. Trata-se da interrupção da prescrição que pode começar em alguns momentos específicos, veja:

§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se: I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; II - pela publicação da sentença condenatória; III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Essa modalidade específica de prescrição intercorrente para a improbidade administrativa, aduz que na presença de umas causas citadas acima a prescrição será interrompida e o prazo começará a contar novamente em relação ao dia que foi realizada a interrupção, porém, nesse novo momento, será contado pela metade.

Esta inovação gerou um acúmulo de complicações para a tutela das ações de improbidade que estavam em andamento, em razão de que, na prática, os intervalos de tempo entre as causas de interrupção da prescrição são superiores, em média, aos 4 anos (metade do prazo prescricional previsto para o exercício do direito de ação) previstos na LIA, e ao menos em tese, provocaria a imediata prescrição intercorrente de uma enorme quantidade de processos.

#### **4 EFEITOS PRÁTICOS NA VIDA PÚBLICA E NO UNIVERSO JURÍDICO**

As mudanças promovidas pela Lei 14.230/21 acarretaram em ainda mais dúvidas e críticas a Lei de Improbidade Administrativa, forçando os Tribunais a rediscutirem questões relativas as ações de improbidade atualmente em curso, bem como a editar novas sumulas e definir jurisprudências para as futuras ações ajuizadas pelo Ministério Público. Passaremos a analisar agora os impactos que a nova LIA proporcionou e proporcionará na vida jurídica e também na vida pública dos agentes políticos e dos administradores.

#### 4.1 CONSIDERAÇÃO GERAIS SOBRE A LEI N°14.230/21

A aprovação da Lei n°14.230/21 é um dos atos legislativos mais importantes dos últimos anos, alterando a Lei n°8.429, de 2 junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), apresentando extensas discussões doutrinárias e culminando em alterações na tutela da improbidade administrativa, como afirma Robson Renault Godinho<sup>22</sup>:

Um dos atos legislativos mais relevantes dos últimos anos, por si só merece atenção; se essa inovação legislativa apresenta uma complexidade que exige o domínio de vários outros temas e significa uma modificação completa da tutela de improbidade administrativa, com sérias indicações para seu enfraquecimento e um quadro de proteção legal insuficiente. (Bastos, 2022, p.15).

A nova lei de improbidade administrativa, assim tratada pelos escritores, especialistas e doutrinadores, ganhou essa alcunha por não se tratar de uma mera modificação na LIA, mas sim de um novo regramento sobre o tema, que é acompanhada por diversas inovações legislativas, controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais.

Importante contextualizar que a corrupção e a improbidade administrativa eram um mal que o brasileiro havia se acostumado a conviver, todos sabiam, mas ninguém fazia nada sobre o assunto, como exemplifica o Professor Edilson Vitorelli<sup>23</sup>:

A corrupção é um mal com o qual o brasileiro, de alguma maneira, se acostumou a conviver. Não por que seja fácil, mas porque parece inevitável. Mais ou menos como alguém que se acostuma a viver com aqueles pontinhos fantasmas na visão, que incomodam, mas não tem solução. (Bastos, 2022, p.19)

No ano de 2013 as coisas começaram a mudar e o Brasil viveu um ciclo de combate a corrupção, com diversas manifestações públicas contra a corrupção escancarada dos órgãos e das figuras públicas.

Repentinamente as coisas mudaram e o combate a corrupção ganhou força no Brasil,

---

<sup>22</sup> BASTOS, Fabricio Rocha. Comentários a Nova Lei de Improbidade Administrativa. Salvador: Liber, 2022, p.15.

<sup>23</sup> BASTOS, Fabricio Rocha. Comentários a Nova Lei de Improbidade Administrativa. Salvador: Liber, 2022, p. 19.

a sociedade estava sedenta por ver condenações e prisões dos corruptos a quaisquer custos, a justiça criou operações anticorrupção e iniciou as investigações de dezenas de políticos e gestores públicos.

De alguma forma, o combate a corrupção começou a atingir a todos, mas surpreendentemente a maior parte dos agentes condenados foram salvos, não por mérito de provar a inocência, mas por questões procedimentais.

Ao analisar as matérias, artigos e notícias mais importantes sobre as operações de combate a corrupção, é quase unânime o entendimento de que houve violações no devido processo legal, que conseqüentemente levaram as anulações dos processos, como diz Gaspard Estrada, diretor executivo do Observatório Político da América Latina, em seu artigo<sup>24</sup>:

Os procurados defendem a operação (Lava jato) com uma série de números: 1.450 buscas e apreensões, 179 ações penais, 174 condenados, incluindo políticos e empresários, incluindo o ex-presidente Lula. Porém, para conseguir esses resultados, os procuradores violaram o devido processo legal, sem reduzir a corrupção. (Conjur Brasil, 2021)

De certa forma, somente a anulação dos processos não se fazia suficiente, era necessário que o sistema de justiça brasileiro apresentasse maior segurança jurídica.

E aí vieram as mudanças legislativas. A nova lei de abuso de autoridade, para criar possibilidades abertas de se punir juízes e membros do Ministério Público, bem como a Lei 13.964/19, inicialmente denominado “pacote anticrime”, que acabou aprovada com uma série de medidas burocratizantes da atividade persecutória, tais como diversas formalidades de cadeia de custódia da prova e a figura do juiz de garantias, ambas sem demonstração empírica de que se prestam ao propalado fim de evitar abusos ou garantir maior imparcialidade<sup>25</sup>. (Bastos, 2022, p.21)

Quanto a improbidade administrativa não foi diferente, para se evitar que houvesse outro escândalo de combate a corrupção com condenações anuladas por erros materiais e procedimentais, o legislativo editou alterações na lei de improbidade administrativa.

---

<sup>24</sup> GASPARD ESTRADA. Lava Jato é o maior escândalo judicial da história brasileira. Conjur Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-09/lava-jato-maior-escandalo-judicial-historia-analista/>. Acesso em 10 nov, 2023.

<sup>25</sup> BASTOS, Fabricio Rocha. Comentários a Nova Lei de Improbidade Administrativa. Salvador: Liber, 2022, p. 21.

Tais alterações incluíram barreiras materiais e procedimentais para a responsabilização e condenação daqueles que cometem atos de improbidade administrativa, sendo necessárias para corrigir problemas evidentes na Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), nas palavras de Marçal Justen Filho<sup>26</sup>:

Era usual a ausência de especificação na petição inicial de fatos determinados. Tornou-se usual o pedido de condenação com fundamento indiscriminado nos art. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Isso conduzia a eternização dos litígios, usualmente envolvendo disputas políticas (mais do que jurídicas). (Justen Filho, 2022, p.8)

Outrossim, essas alterações ainda são polêmicas e geram discussões sobre sua real efetividade em melhorar o sistema de responsabilização por improbidade administrativa, uma vez que excluiu a modalidade culposa, conseqüentemente favorecendo o mal gestor que apresenta falta de zelo pela coisa pública, comete erros grosseiros e pratica atos de improbidade por negligência, imprudência ou imperícia.

Acrescentou, também, a exigência de comprovação de dolo específico com especial fim de agir, que nas Palavras de Fabricio Bastos<sup>27</sup>:

“Essa regra merece severas críticas, pois torna extremamente delicada a imputação de ato de improbidade administrativa. Com efeito, ainda que reste evidenciada a conduta ilícita e voluntária do agente, o Ministério Público terá que comprovar que o seu especial fim de agir era a improbidade administrativa. Tal exigência viola frontalmente a Convenção de Mérida e reduz substancialmente a responsabilidade dos agentes”. (Bastos, 2022, p.27)

Outrossim, mesmo que a exigência de dolo específico crie um ônus probatório e dificulte a responsabilização por improbidade administrativa, não significará que o agente ficará impune, uma vez que é possível indiciar o agente por outras circunstâncias, “[...] O erro

---

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO. Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 8.

<sup>27</sup> BASTOS, Fabricio Rocha. **Comentários a Nova Lei de Improbidade Administrativa**. Salvador: Liber, 2022, pg 27

grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes<sup>28</sup> (GAJARDONI et al. 2021, p. 46).

## **4.2 AS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 1.199 DO STF**

Atualmente, observa-se uma enorme quantidade de ações de improbidade administrativa suspensas nos tribunais pelo país<sup>29</sup> todo, que esperam pelo julgamento da ação que discutirá a constitucionalidade das alterações feitas nas LIA.

Tal ação definirá os rumos da LIA e como ela será aplicada aos casos em tramitação e como isto poderá implicar em um enorme "perdão judicial" a vários casos em julgamento. Além disso, várias ações já transitadas em julgado poderão, caso o STF entenda dessa forma, ser objeto de ações rescisórias, visando a anulação de seus acórdãos. Haveria, novamente, um grande prejuízo ao combate à corrupção.

Primordialmente, se faz necessário compreender as repercussões do Tema 1.199 do STF, que analisou a exclusão da modalidade culposa e as alterações nas regras de prescrição, no qual a principal discussão se deu em torno da aplicação retroativa dessas mudanças.

Ao exemplo da exclusão da modalidade culposa, na qual o STF decidiu<sup>30</sup> de forma finalística que não há incidência da retroatividade para alterar a coisa julgada, veja:

Por força do art. 5º, XXXVI, da CF/88, a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, promovida pela Lei nº 14.230/2021, é irretroativa, de modo que os seus efeitos não têm incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem durante o processo de execução das penas e seus incidentes (Repercussão Geral – Tema 1199)

---

<sup>28</sup> GAJARDONI, Fernando Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. Comentários a Nova Lei de Improbidade Administrativa. 5ªEd, São Paulo: RT, 2021, pg. 46.

<sup>29</sup> Consultor Jurídico. Lei de Improbidade Administrativa: como o STF decide o tramite das ações. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-24/lei-de-improbidade-administrativa-como-o-stf-decide-o-tramite-das-acoas/#:~:text=Conforme%20recentemente%20noticiado%20%5B1%5D%2C,alterados%20pela%20Lei%2014.230%2F2021>. Acesso em: 25/05/2024

<sup>30</sup> STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1199) (Info 1065).

Porem, no caso os atos culposos que foram praticados na vigência da antiga LIA, mas que ainda não foram transitados em julgados as suas sentenças, serão beneficiados pela nova redação que incidirá nesses atos.

O outro ponto discutido no tema 1.199 foi em relação a retroatividade dos prazos prescricionais. O STF decidiu<sup>31</sup> que “Os prazos prescricionais previstos na Lei nº14.230/21 não retroagem, sendo aplicáveis a partir da publicação do novo texto legal”, em atenção a segurança jurídica e proteção da validade dos atos já praticados.

#### **4.3 DECISÕES E ACÓRDÃOS POSTERIORES A NOVA LIA**

Recentemente o TJ/RJ absolveu uma empresa de moveis escolares, aplicando-se o tema 1.199 do STF, devido a não comprovação de dolo específico. O inicio dessa ação se deu por meio de uma ACP que apontou irregularidades em uma licitação que foi feita na modalidade de inexigibilidade para adquirir mobiliários. Em 1º Instancia a ação foi julgada improcedente, mas após apelação do Ministério Público, o Tribunal mudou sua decisão reconhecendo a improbidade administrativa desse ato.

O caso então foi para o STF, que embasado 1.199, ratificou a necessidade de comprovação de dolo. Diante disso, após reanálise das provas, o TJ-RJ não encontrou o dolo e proferiu acórdão em embargos de declaração na apelação cível nº0002123-53.2012.8.19.0031 pela improcedência da ação de improbidade.

**“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO ESCOLAR. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO A JUSTIFICAR A PENALIDADE PREVISTA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. [...] 3. Ao estabelecer uma violação do princípio da legalidade, pela ausência de licitação, o Autor tenta qualificar a alegada ilegalidade, sem demonstrar o dolo, a má-fé do agente público e do particular, visto que não há nenhum ardil ou conluio praticado por esses.”<sup>32</sup>**

O TJ-SP julgou em 2022 um agente publico pela compra de medicamentos sem

---

<sup>31</sup> STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1.199) (Info 1065).

<sup>32</sup> Rio de Janeiro. Tribunal de Justiça. Apelação civil: 0002123-53.2012.8.19.0031 201400112153, Relator: Des(a). CRISTINA TEREZA GAULIA, 5º CÂMARA CÍVEL. Acórdão. 16/04/2024.

licitação, com a presença de dano ao erário e ofensa aos princípios da administração pública. Inicialmente, a sentença condenou o réu as sanções do art.12 da LIA, outrossim após apelação, justificando que os medicamentos haviam sido adquiridos em preço de mercado sem a lesividade ao erário, o tribunal reformou sua decisão, afastando a tipificação do art.10 da LIA.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS SEM LICITAÇÃO – DANO AO ERÁRIO E OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – DOLO – SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/21 – APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AO SISTEMA DE IMPROBIDADE – RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. **1. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé. Ausência de dolo.**  
2. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade [...] <sup>33</sup>

O TRF-4 julgou o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, interposto em sede de ACP, para condenar uma servidora a ressarcir prejuízos ao erário, sofridos em razão de sua atuação como procuradora, imputando-lhe conduta negligente na condução dos processos judiciais.

Diante disso, as duas problemáticas levantadas no tema de repercussão geral, presença do elemento subjetivo dolo e a prescrição intercorrente, seriam colocadas diante da questão da retroatividade da norma benéfica no direito penal, e o direito processual, que via de regra tem seus atos processuais isolados e a eficácia de suas normas, geral e posterior.

A tese de que a lei retroage para beneficiar o réu foi vencida, e a norma benéfica não retroagirá, valendo apenas para os casos sem trânsito em julgado. A modalidade culposa dos atos ímprobos foi definitivamente expurgada, exigindo, agora expressamente na lei, a presença do dolo na conduta do agente. A conclusão do julgamento se deu no dia 18/08/2022. Por unanimidade, extinguiu a ação originária absolvendo a ré.

---

<sup>33</sup> São Paulo. Tribunal de Justiça. AC: 10012716120188260498 SP 1001271-61.2018.8.26.0498, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 18/04/2022, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/04/2022

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desse trabalho concluímos que a tutela da improbidade administrativa é fundamental para melhorar a gestão pública no Brasil e ajudar no combate a corrupção. A análise efetuada aqui, apesar de breve, foi feita com cuidado e esmero, buscando fontes doutrinárias diversas e as mais recentes decisões e jurisprudências.

Em respostas a problematização desse trabalho sobre a nova LIA, sinteticamente, ainda não é possível ter clareza de que as mudanças realmente melhoraram a tutela da improbidade ou aumentaram a dificuldade no processamento dos agentes públicos. Nota-se que as correções foram necessárias para o correto manejo das ferramentas jurídicas e para melhorar o processo judicial.

Observa-se que a maioria das alterações que foram trazidas pela Lei 14.230/21 já existiam de forma esparsa no ordenamento jurídico, em forma de jurisprudência, entendimentos doutrinários, decisões dos tribunais superiores. Portanto apenas foram juntadas e consolidadas de forma expressa na LIA. A improbidade é um tema sensível e toda mudança precisa de um período de ajustamento, a nova lei ainda não está totalmente pacificada, carece de interpretação pelos tribunais e possui dispositivos sendo julgados em sede de inconstitucionalidade.

Juntas, as novas normas criaram um conjunto de entraves e restrições para a responsabilização e condenação daqueles que cometem atos de improbidade administrativa, aumentando o ônus probatório do Estado. Porém, trouxeram maior segurança jurídica para os agentes públicos e tornaram mais justa a responsabilização, ao evitar sanções por erros involuntários e aplicar maior rigor nas sanções para aqueles agentes que realmente são ímprobos. O futuro mostrará o resultado dessa reforma e esperamos que sejam os melhores para o Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Fabricio Rocha. Comentários a Nova Lei de Improbidade Administrativa. Salvador: Liber, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de Improbidade Administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)

BRASIL. Lei nº 14.230, de 05 de outubro de 2021. Altera a lei 8.429/92 e dispõe sobre Improbidade Administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Precedentes: REsp 654.721/MT, Primeira Turma, julgado em 23/06/2009, DJe 01/07/2009;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgR Rcl: 28024 SP - SÃO PAULO 0008998-72.2017.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 29/05/2018, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-125 25-06-2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sumula vinculante Nr 13. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227#:~:text=A%20S%C3%BAmula%20Vinculante%2013%20%C3%A9,inclusive%2C%20no%20conceito%20de%20nepotismo. Acesso em: 04/04/2024>

Consultor Jurídico. Lei de Improbidade Administrativa: como o STF decide o trâmite das ações. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-24/lei-de-improbidade-administrativa-como-o-stf-decide-o-tramite-das-acoes/#:~:text=Conforme%20recentemente%20noticiado%20%5B1%5D%2C,alterados%20pela%20Lei%2014.230%2F2021. Acesso em: 25/05/2024>

FERRACINI, Luiz Alberto. Improbidade administrativa. Rio de Janeiro, Julex, 1997.

FILHO, Marino Pazzaglini. Lei de improbidade administrativa comentada. 7ªEd. São Paulo: Atlas,2018.

FILHO, Marino Pazzaglini. Lei de improbidade administrativa comentada. 8ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

GAJARDONI, Fernando de Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. Comentários a nova lei de improbidade administrativa, 5ªEd, São Paulo:RT,2021.

GASPARD ESTRADA. Lava Jato é o maior escândalo judicial da história brasileira. Conjur Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-09/lava-jato-maior-escandalo-judicial-historia-analista/>. Acesso em 10 nov 2023.

JUNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. Comentários a lei de improbidade Administrativa. São Paulo: RT, 2010.

JUSTEN FILHO. Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça. Agravo de instrumento 10135709220198110000. Relatora: Dr(a) Maria A. Ribeiro, 26 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudência/tj-mt/837198381/inteiro-teor-837198386>. Acesso em: 8 dez. 2023.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. O limite da improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Online. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-português/busca/português-brasileiro/Improbidade>. Acesso em: 12 jan. 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Comentários a nova lei de improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

Rio de Janeiro. Tribunal de Justiça. Apelação civil: 0002123-53.2012.8.19.0031 201400112153, Relator: Des(a). CRISTINA TEREZA GAULIA, 5º CÂMARA CÍVEL. Acórdão. 16/04/2024.

RIZZARDO, Arnaldo. Ação civil pública e ação de improbidade administrativa. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2012.

SANTOS, Marcelo O. Figueiredo. Probidade administrativa. São Paulo, Malheiros, 1995.

São Paulo. Tribunal de Justiça. AC: 10012716120188260498 SP 1001271-61.2018.8.26.0498, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 18/04/2022, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/04/2022

STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1199) (Info 1065).

STJ. Ed.38 Jurisprudência em Teses. Enunciado nº11. Brasília, 05/08/2015, p.4.

STJ. Precedente: Resp.1.233.502/MG, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, Dje 23.08.2012; Resp.1.206.741/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Dje 23.05.2012

STJ. Recurso Especial Nº 480.387 - SP. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudência/stj/7329049/inteiro-teor-13019530>. Acesso em: 18 jan. 2024.

STJ. Súmula 611. DJe 14.5.2018. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista\\_eletrônica/stj-revista-súmulas-2018\\_47\\_capSumulas611-615.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletrônica/stj-revista-súmulas-2018_47_capSumulas611-615.pdf). Acessado em: 24/03/2024.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. Rio de Janeiro, Forense, 2011.

ZAVASKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7º ed. São Paulo: RT, 2017.