



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ALINE KETY MARIA DE SIQUEIRA

**A RETROATIVIDADE E A PRESCRIÇÃO NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Recife

2023

ALINE KETY MARIA DE SIQUEIRA

**A RETROATIVIDADE E A PRESCRIÇÃO NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Orientador (a): Larissa Medeiros Santos

Recife

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Siqueira, Aline Kety Maria de .

A retroatividade e a prescrição na lei de improbidade administrativa / Aline Kety Maria de Siqueira. - Recife, 2023.

57 p.

Orientador(a): Larissa Medeiros Santos

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. Lei de Improbidade Administrativa. 2. Lei nº 8.429/1992. 3. Lei nº 14.230/2021. 4. Prescrição . 5. Retroatividade. I. Santos, Larissa Medeiros. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ALINE KETY MARIA DE SIQUEIRA

**A RETROATIVIDADE E A PRESCRIÇÃO NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel (a) em Direito.

Aprovado em: 28/09/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Ms. Larissa Medeiros Santos (Orientadora)

Prof^o. Esp. Manoel de Oliveira Erhardt (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. Francisco de Queiroz B. Cavalcanti (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

A atuação da Administração Pública, direta e indireta, é pautada em pilares fundamentais previstos no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios explícitos estabelecem que os agentes públicos devem sempre atuar com lisura, para que seja garantida a indisponibilidade e a supremacia do interesse público. Dessa maneira, a fim de coibir a atuação desonesta de agentes que lidam com a administração pública destaca-se a Lei nº 8.429/1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa. Esse diploma foi reformulado pela Lei nº 14.230/2021, que modificou completamente o instituto da prescrição previsto na lei. Assim, surgiu um intenso debate acerca da possibilidade de retroatividade dessas normas mais benéficas que tratam da prescrição. Portanto, em virtude da relevância do tema, a presente monografia tem o objetivo de analisar a retroatividade e a prescrição na Lei de Improbidade Administrativa. Para tanto, mediante consulta à doutrina, legislação e jurisprudência, foi realizado um breve histórico da Lei de Improbidade Administrativa e resgate dos princípios expressos da administração pública, bem como análise das mudanças inseridas nas regras da prescrição da Lei de Improbidade. Além disso, analisou-se o tema de repercussão geral nº 1119, abordado no Agravo em Recurso Especial nº 843.989/PR em que o Supremo Tribunal Federal decidiu a controvérsia sobre a retroatividade das normas da Lei de Improbidade Administrativa após a reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021.

Palavras-chave: Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº 8.249/1992; Lei nº 14.230/2021; Prescrição; Retroatividade.

ABSTRACT

The performance of the Public Administration, direct and indirect, is based on fundamental pillars provided for in article 37 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, namely: legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. These explicit principles establish that public agents must always act with fairness, so that the unavailability and supremacy of the public interest is guaranteed. Thus, in order to curb the dishonest behavior of agents who deal with the public administration, Law nº 8.429/1992, better known as the Law of Administrative Improbity was instituted. This diploma was reformulated by Law nº 14.230/2021, which completely modified the prescription institute provided for in the law. Thus, an intense debate arose about the possibility of retroactivity these more beneficial norms that deal with prescription. Therefore, due to the relevance of the topic, this monograph aims to analyze retroactivity and prescription in the Law of Administrative Improbity. To this end, through consultation with doctrine, legislation and jurisprudence, a brief history of the Law of Administrative Improbity was carried out and rescue of the expressed principles of public administration, as well as an analysis of the changes inserted in the rules of prescription of the Law of Improbity. In addition, the issue of general repercussion nº 1119 was analyzed, addressed in the Special Appeal nº 843989/PR in which the Federal Supreme Court decided the controversy on the retroactivity of the rules of the Law of Administrative Improbity after the reform introduced by Law nº 14.230/2021.

Keywords: Administrative Improbity Law; Law n. 8.249/1992; Law n. 14.230/2021; Prescription; Retroactivity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
STJ	Superior Tribunal de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
PL	Projeto de Lei
STF	Supremo Tribunal Federal
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
3 ASPECTOS HISTÓRICOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	20
4 TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI QUE CULMINOU NA PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 14.230/2021	25
5 PRESCRIÇÃO E RETROATIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	32
5.1 Prescrição na lei de improbidade administrativa	32
5.2 Retroatividade da lei de improbidade administrativa	37
5.3 Decisão do Supremo Tribunal Federal no Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR (Tema 1199).....	43
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

O princípio da supremacia do interesse público é um princípio que não se encontra enunciado no texto constitucional, embora esteja implícito, ele é decorrência das instituições adotadas no Brasil. Assim, em virtude do regime democrático de direito e do sistema representativo, parte-se do pressuposto de que toda a atuação do Estado seja pautada pelo interesse público¹. Desse modo, o Estado tem a obrigação de atingir diversas finalidades que a Constituição e as leis determinam.

Outro princípio, que não está expresso na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), mas que é igualmente importante, é o da indisponibilidade do interesse público. Esse princípio sinaliza que a administração, bem como os agentes públicos, não é proprietária do patrimônio público e define os limites da atuação administrativa. Dessa forma, a administração e seus agentes públicos são meros gestores de coisa alheia, por essa razão é vedado ao administrador atuar de modo que onere a sociedade ou cause prejuízos aos interesses ou direitos do povo em geral.

Assim, o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público formam o chamado regime jurídico administrativo, que é o conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a administração, sempre com a intenção de perseguir e alcançar o interesse da coletividade².

Do princípio da indisponibilidade do interesse público decorrem diretamente diversos postulados expressos que norteiam a atividade da administração pública, como o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade e o da eficiência, esses últimos estão dispostos no *caput* do art. 37, da CRFB/1988³. Nesse sentido, José Afonso da Silva⁴ afirma que esses princípios possuem não só a função de orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos, mas também garantir a boa administração, a qual está relacionada à correta gestão dos negócios e ao correto manejo dos recursos públicos no

¹ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: JusPodivum, 2022. 67.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 87.

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 677.

interesse coletivo. Além disso, tais princípios asseguram aos cidadãos o seu direito a práticas administrativas honestas e probas.

Nessa perspectiva, o constituinte de 1988, preocupado com a gestão e a proteção do patrimônio público, estabeleceu no § 4º do art. 37, da CRFB⁵, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Ademais, o § 5º do mesmo dispositivo prevê que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. Desse modo, a Constituição de 1988 declarou que os atos de improbidade não serão tolerados, determinando desde a sua promulgação quais seriam as sanções para os agentes ímprobos.

Porém, importa mencionar que em todas as constituições do País havia a previsão de responsabilização do chefe de Estado e agente públicos, apenas na Constituição Imperial de 1824 que a pessoa do imperador era inviolável. Além disso, no plano infraconstitucional destacam-se as Leis Pitombo Godói-Ilha (Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957)⁶ e a Lei Bilac Pinto (Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958)⁷ que detalhavam as sanções a serem aplicadas aos agentes ímprobos. Tais fatos demonstram que o legislador sempre esteve preocupado em proteger a Administração Pública.

Sendo assim, para dar fiel cumprimento ao dispositivo constitucional de 1988, foi instituída a Lei nº 8.429, 2 de junho de 1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA)⁸, que em sua disposição originária tratava sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Ocorre que esse diploma foi alvo de muitas críticas por parte de doutrinadores e principalmente de advogados que atuavam na defesa de réus processados por atos de

⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

⁶ BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1957]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

⁷ BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1957]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

⁸ BRASIL. **Lei nº 8.429, 2 de junho de 1992**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1992]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

improbidade, segundo Martins⁹. Apesar disso, o autor afirma ter sido surpreendente que o texto originário da LIA tenha sobrevivido por quase trinta anos em um país que é assolado pela corrupção, como o Brasil.

Nesse contexto, sob a justificativa de que a LIA precisava de revisão para se adequar às mudanças da sociedade, bem como se adaptar às jurisprudências consolidadas dos Tribunais, foi promulgada Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021¹⁰. Esse diploma alterou boa parte dos dispositivos da LIA, principalmente em relação ao tema da prescrição. Tão grande foi a modificação sofrida pela LIA que Di Pietro¹¹ afirma que teria sido mais adequada a elaboração de outra lei.

De maneira geral, comparando-se a redação originária da Lei nº 8.429/1992 com o texto atual, que foi alterado pela Lei nº 14.230/2021, é possível afirmar as mudanças foram benéficas para os agentes que deverão ser responsabilizados com fulcro do que pode ser chamado de nova LIA. Por conseguinte, doutrinadores e aplicadores do direito começaram a questionar sobre a possibilidade de retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, uma vez que o diploma está na seara do Direito Administrativo sancionador. Portanto, em razão da atualidade e relevância do tema, o presente trabalho tem como objetivo analisar as modificações em relação à prescrição introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, bem como a possibilidade de retroatividade da lei mais benéfica para o agente que está sendo julgado pelo referido diploma.

⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência** (Florianópolis), v. 43, n. 90, 2022. 17.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**, 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1026.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de adentrar propriamente no tema da improbidade administrativa, é importante resgatar um pouco sobre a importância dos princípios para o Direito atualmente.

Ao final de Segunda Guerra mundial, com o fim do regime nazista, surgiram várias críticas ao positivismo jurídico, o qual buscava um Direito posto pela autoridade, verificável no tempo e no espaço¹².

Tratando sobre o pós-positivismo, Fernandes e Bicalho¹³ afirmam que:

A crise do positivismo e sua derrocada são evidenciados, entre outras razões, 1) pelo pluralismo e a complexidade da sociedade pós-moderna, que fazem sucumbir a ideia de completude do sistema positivo codificado, e 2) pelas dificuldades de mitigar a aplicação das normas positivas mesmo diante de soluções absurdas ou desproporcionais, como no exemplo do sacrifício de seres humanos na Alemanha nazista.

Nesse momento histórico em que se inaugura o chamado pós-positivismo, o qual objetiva a reaproximação entre Direito e Moral, ganha relevância o princípio da dignidade da pessoa humana e, com isso, a busca pela concretização dos direitos fundamentais e da garantia de condições mínimas de existência digna aos indivíduos. A Constituição adquire forte conteúdo axiológico, incorporando valores como os de justiça social, moralidade e equidade. Assim, o pós-positivismo procurou retomar valores que o positivismo havia deixado para outras esferas do saber e traz esses valores para dentro do Direito.

Dessa forma, a superação histórica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo promoveram reflexões acerca do direito, sua função social e sua interpretação. O pós-positivismo busca ir além da legalidade estrita, mas isso não significar deixar o direito posto em um segundo plano. O pós-positivismo visa aplicar uma leitura moral do direito, porém sem recorrer a categorias metafísicas.

Ademais, no pós-positivismo os princípios passam ser encarados como verdadeiras normas jurídicas, deixando de ser vistos como meros meios de integração do

¹² FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Grupo GEN, 2018. 49-55.

¹³ FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Do Positivismo ao Pós-Positivismo Jurídico: o Atual Paradigma Jusfilosófico Constitucional, **Revista de Informação Legislativa**, 2011. 112.

ordenamento¹⁴. A apresentação principiológica do direito é o que autoriza os valores sociais a ingressarem no direito. Segundo o professor Marcelo Neves¹⁵, o princípio fomenta o debate, amplia a possibilidade de se trazer para dentro do debate jurídico questões que, se nelas for empregada puramente a regra, não se consegue um mérito adequado.

De modo similar, Garcia e Alves¹⁶ explicam que os princípios não são apenas complementos das regras, hoje, período pós-positivista, são vistos como expressão da própria norma, as quais se subdividem em regras e princípios. As regras são aplicadas fazendo-se uma operação de subsunção, já os princípios possibilitam uma atividade de concreção, bem como um exercício de ponderação, permitindo que valores sejam sopesados numa dada situação fática. Assim, os princípios contribuem para que seja identificada uma solução justa para o caso concreto.

Além disso, esses autores lecionam que os princípios podem ter sua origem no ordenamento jurídico, de forma explícita ou implícita, a depender previsão expressa no texto positivado, caso não estejam expressos, podem defluir do sistema, comumente chamado de princípios gerais do direito. Assim como as normas, os princípios são dotados de imperatividade. Ou seja, exigem que as condutas respeitem os seus ditames, demonstrando, assim, o seu caráter normativo.

Dessa forma, o administrador público deve sempre pautar a sua atuação em conformidade com a norma, que é composta por regra e princípio, o que revela a imperatividade desses elementos, cada qual com as suas características e especificidades, dentro do ordenamento jurídico. Em outros termos, a inobservância das regras e dos princípios poderá acarretar não só a invalidade do ato, mas também sanções, uma vez que se trata de um padrão normativo de observância obrigatória.

Nesse sentido, seguindo esse paradigma pós-positivista sobre regras e princípios, a Constituição de 1988 destinou o seu Capítulo VII para dispor sobre as normas da Administração Pública. Já no *caput* art. 37 a Constituição prevê que a administração pública, direta e indireta, obedecerá a vários princípios, dentre os quais estão expressos a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

¹⁴ GALVÃO, Jorge Octávio L. **O neoconstitucionalismo e o fim do estado de direito**. (Série eDB). São Paulo: Editora Saraiva, 2013. 23.

¹⁵ NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: Princípios e Regras Constitucionais**. São Paulo: WMF Martins e Fontes, 2013.

¹⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. 48.

Historicamente o princípio da legalidade surge com a finalidade de coibir os abusos do detentor do poder, e alguns marcos podem ser destacados, como a Magna Carta inglesa de 1215, o *Petition of Rights de 1628*, o *Habeas Corpus Act de 1679* e o *Bill of Rights de 1689*, além do documento de maior expressão que é a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, não podendo esquecer da Constituição norte-americana de 1787¹⁷. Tais diplomas consagraram a existência de direitos fundamentais, estabelecendo princípios de limitação e de divisão dos poderes.

Assim, mediante a instituição da lei, os cidadãos tiveram a garantia de que a norma seria editada por órgão representativo da vontade popular, a lei era fonte de direito inferior e compatível com a Constituição, o que tornava obrigatória a sua observância por todos os poderes e por todas as pessoas, ou seja, todos são iguais perante a lei. Tal fato traduz o Estado de Direito, o qual encontra seu fundamento de validade na norma, que é a principal fonte de todos os atos estatais¹⁸.

Nesse sentido, conforme lecionam Garcia e Alves¹⁹, o princípio da legalidade é uma norma fundamental do Direito Administrativo, está expresso na Constituição de 1988, sendo cogente sua observância por toda a administração pública nacional. Além disso, o princípio da legalidade traz em si uma dupla vertente, quais sejam: a atuação dos órgãos está lastreada na antecedência da lei e deve ser exercida conforme os prismas formal e material. Desse modo, a atividade administrativa à lei é concebida sob um sentido negativo, sendo o princípio da legalidade o delimitador da sua atuação, e um sentido positivo, em que a administração somente pode fazer o que a lei permitir. Evidencia-se, portanto, nesse último sentido, a relação de conformidade existente entre o ato praticado pelo agente público e a lei.

Nessa perspectiva, estabelecido o princípio da legalidade e sedimentada a concepção de que o Estado tem como objetivo primordial a implementação do bem-estar geral, tornou-se evidente que o princípio da autonomia da vontade não pode ser adotado pelos agentes públicos. Regra geral, desde que a lei não proíba, o particular tem ampla liberdade para praticar atos. Por outro lado, o agente público apenas pode atuar quando os

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na Vida dos Povos: da Idade Média ao Século XXI**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 77.

¹⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. 49.

¹⁹ *Ibid.* 58.

substratos normativos permitirem, estando sua liberdade restrita às balizas impostas pelo legislador.

Além da legalidade, outro princípio expresso que norteia a Administração Pública é o da impessoalidade²⁰, o qual pode ser visto sob dois ângulos: o primeiro estatui que o autor dos atos estatais é o órgão ou a entidade, e não a pessoa do agente público. Ou seja, as realizações propriamente ditas, bem como a publicidade dos atos, são atribuídas ao ente legitimado para a sua prática e não às pessoas físicas que trabalharam para a concretização do feito em si. Já o segundo ângulo está relacionado ao fato de a Administração dispensar igualdade de tratamento a todas as pessoas que se encontrem em uma situação semelhante.

Nessa segunda perspectiva, é exigido que os atos praticados produzam os mesmos efeitos e atinjam os administrados que se encontrem na mesma situação fática ou jurídica. Tal situação caracteriza a imparcialidade do agente público diante dos fatos. Ademais, caso seja configurada hipótese de suspeição ou impedimento deve o agente público deixar de atuar no caso.

Sendo assim, mediante o princípio da impessoalidade é possível preservar a isonomia entre os administrados e perseguir a própria finalidade da atividade administrativa, que é a necessidade de a atividade estatal promover a satisfação do interesse público. Portanto, esse princípio veda a prática de atos discriminatórios para favorecer unicamente o interesse particular de algumas pessoas, sejam físicas ou jurídicas.

A publicidade²¹ é mais um princípio expresso na Constituição de 1988 que deve ser observado por todos os entes e órgão da administração pública direta e indireta. A regra geral é que os atos do Poder Público sejam amplamente divulgados para os administrados, pois a publicidade viabiliza a fiscalização e o controle por todos aqueles que são legitimados a tutelar a coisa pública. A não publicidade ocorrerá apenas nas hipóteses previstas na Constituição, sendo ilícitas as omissões ou incorreções eventualmente praticadas pelo agente público.

Por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, foi inserido o princípio da eficiência²² para reger a administração pública, ele consagra a ideia de que a atividade

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 678-679.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 100.

²² *Ibid.* 112.

estatal deverá ser implementada com base nos parâmetros da economia e celeridade na gestão dos recursos públicos. Dessa forma, não basta apenas atingir o resultado almejado, deve-se buscar sempre o melhor resultado para os administrados, e isso é alcançado quando ocorre quando a administração entre serviços de qualidade, de forma célere, além de economizar as verbas públicas.

Garcia e Alves²³ explicam que a inobservância do princípio da eficiência, além de comprometer a prestação dos serviços públicos, bem como a viabilidade do próprio erário, ainda produz efeitos extremamente deletérios para a população em geral, visto que tal fato pode contribuir para o aumento constante da carga tributária. Ademais, ineficiência compromete o crescimento socioeconômico do país, que se depara com irresponsabilidade dos recursos humanos disponíveis e com o excesso da burocracia estatal, fazendo com que haja um distanciamento da boa gestão administrativa.

Além dos princípios já comentados, o art. 37 da Constituição de 1988 traz expressamente, desde a sua promulgação, o princípio da moralidade, o qual possui relação direta com o tema da improbidade administrativa.

De um modo geral, compreende-se moral como sendo um conjunto de valores comuns entre os membros de uma coletividade em um determinado espaço e tempo. Além disso, a moral pode ser compreendida ainda como valores que norteiam o atuar de um indivíduo, estabelecendo os seus deveres e sua própria consciência sobre o bem e o mal.

Tratando sobre moral, Garcia e Alves²⁴ explicam que, apesar de não existir uma superposição entre a regra de direito e a regra moral, na realidade, não há diferença de natureza e finalidade entre elas, na medida em que o direito deve realizar a justiça, e a ideia de justo é composta por uma ideia moral. Nesse sentido, uma vez identificada a existência de dois regramentos, um moral e outro jurídico, a observância deste será mais forte quando houver maior coincidência com os padrões de moralidade regidos pelo regramento jurídico.

Camargo e Oliveira²⁵ relatam que a expressão moralidade administrativa surge no início do século XX a partir dos estudos realizados por Maurice Hariou acerca da

²³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. 54.

²⁴ *Ibid.* 61-65.

²⁵ CAMARGO, P. M. S. de; OLIVEIRA, C. C. de. Lei de Improbidade Administrativa Brasileira: Mecanismo Preventivo à Boa Administração Pública?. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 41-64, 2017. DOI: 10.5902/1981369423218. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23218>. Acesso em: 25 mai. 2023.

jurisprudência do Conselho de Estado na França. Hariou defendia a ideia de que o Estado não era um fim em si mesmo, mas, sim, um instrumento utilizado em favor do interesse público. Por essa razão, deveriam existir mecanismos que o mantivesse ligado a esse fim. Além disso, Hariou defendia a valorização ética das normas ao lado da legalidade, estabelecendo uma relação de adequação entre o seu agir e a consecução do interesse público.

Nesse sentido, ao ponderar os elementos delineadores da moralidade administrativa, é vedado ao agente público direcionar as suas ações por critérios ideológicos ou de estrita subjetividade. Dessa forma, ao se interpretar e aplicar a norma, o agente deve se pautar pelos valores norteadores do sistema jurídico, ainda que esses valores destoem das suas convicções pessoais. Uma vez investido na função de agente público, o indivíduo carrega consigo o ônus de gestor da coisa pública, isso obriga o agente a atuar em harmonia com as finalidades da entidade na qual está lotado. Sendo assim, a moralidade administrativa tem como parâmetro os valores subjacentes à atividade estatal. Tratando sobre a moralidade, Leal ²⁶ afirma que:

“Observa-se, dessa forma, que o conceito de moralidade é determinante de regras de conduta, ou seja, traça linhas de comportamentos para o administrador, fazendo com que este, ao realizar seus atos, observe além dos elementos constitutivos próprios de cada um, a eficácia e a eficiência dos mesmos, de forma transparente, no plano dos compromissos e vinculações político-jurídicas já existentes.”

Nessa perspectiva, a moralidade limita e direciona a atividade administrativa, impondo que a razão de agir do agente público e o objetivo a ser alcançado estejam em concordância com o dever de bem administrar. Nobre Júnior²⁷ destaca que:

“De fato, a moralidade administrativa tem seu significado mediante a circunstância de ter o regime jurídico-administrativo brasileiro incorporado, para a disciplina dos liames entre Administração e administrados, padrões de forte lastro moral como a vedação do desvio de poder, a necessidade de a competência discricionária respeitar os direitos fundamentais, a lealdade institucional, a boa-fé, a proscrição do abuso de direito, a economicidade no manuseio dos recursos públicos, a tomada de decisões com base em critérios objetivos e imparciais, o regime de mérito no acesso à função

²⁶ LEAL, Rogério Gesta. Imbricações Necessárias entre Moralidade Administrativa e Probidade Administrativa. **Revista Novos Estudos Jurídicos** – Eletrônica, v.19, n. 2, mai-ago, 2014. DOI: 10.14210/nej, v19, n.2, p. 348-376. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/104>. Acesso em: 20 mai . 2023.

²⁷ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Direito administrativo contemporâneo: temas fundamentais**. Salvador: JusPodivm, 2016. 69.

pública, o combate à corrupção e a adequada prestação de serviços públicos, dentre alguns.”

Dessa maneira, além de restringir o arbítrio do administrador, preservando os fundamentos de uma sociedade justa e solidária, a moralidade permite que os administrados exerçam o seu direito subjetivo de exigir do Estado uma atuação com eficiência, direcionada ao bem comum da população. Assim, o sentido jurídico da norma restará prejudicado sempre que estiver ausente o componente moral, o qual não se desvencilha da atuação do bom administrador.

Ao contrário do princípio da legalidade, que é resultante da produção normativa estatal, o princípio da moralidade tem maior grau de generalidade e abstração, fato que exige uma atividade responsável e coerente com os padrões de conduta que individualizam o bom gestor, vinculando-o à finalidade pública da atividade estatal, na qual a impessoalidade é imprescindível em atos dessa natureza. Ou seja, para que o ato praticado esteja de acordo com a moralidade administrativa, é fundamental que haja uma relação harmônica entre a situação fática, a intenção do agente, analisando-se no contexto a motivação e a finalidade buscada.

Além disso, é imprescindível que a intenção do agente esteja vinculada ao propósito de atingir o bem comum, a conduta deve estar em sintonia com os efeitos jurídicos previstos na norma, permitindo que o ato, desde a sua origem, apresente simultaneamente conformidade com a lei e com a moralidade administrativa. Ainda que haja completa adequação da conduta à norma e esta possa produzir seus efeitos, o ato será considerado ilícito caso a intenção do agente em relação aos reais efeitos seja viciada, pois apenas haverá uma aparência de adequação à lei. Desse modo, a intenção é um indicativo da moralidade do ato, a qual também é verificada a partir da compatibilidade entre a competência presente na norma e a finalidade pretendida com a prática do ato.

Ademais, a doutrina não é uniforme no que se refere à distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa²⁸. Freitas²⁹ afirma que o princípio da probidade administrativa está relacionado à proibição de atos desonestos ou desleais para com a administração pública, estando os mecanismos sancionatórios inscritos na Lei nº 8.429/1992. E conceitua o princípio da probidade administrativa da seguinte maneira:

²⁸ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2022. 1228.

²⁹ FREITAS, Juarez. Do Princípio da Probidade e de sua Máxima Efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 204:65-84, abr./jun. 1996.

“[...] aquele que veda a violação de qualquer um dos princípios, independentemente da caracterização de dano material, desde que tal violação se mostre causadora concomitante de um dano mensurável, num certo horizonte histórico, à moralidade administrativa, prejuízo este a ser aferido por critérios que não devem descansar suas raízes em juízos preordenados pela vindita ou por outros impulsos menos nobres [...]”

Tratando sobre o assunto, Di Pietro³⁰ afirma que essa não é uma tarefa simples, mas moralidade e probidade poderiam denotar a mesma coisa, já que elas estão relacionadas com a ideia de honestidade na Administração Pública. Tal ideia é também partilhada por Carvalho Filho³¹, para ele as expressões foram utilizadas com o fito de preservar a moralidade administrativa. Assim, o agente que atua de forma ímproba sempre violará o princípio da moralidade. Nessa mesma direção é a lição de José Afonso da Silva³², quando afirma:

“A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão dos direitos políticos (art.37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer’. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.”

Nessa perspectiva, independentemente do conceito adotado, tanto o dever de moralidade quanto o dever de probidade exigem que o agente público, durante a sua atuação cotidiana, coloque em prática valores como a lealdade institucional, pautar suas decisões em critérios objetivos e imparciais, combata a corrupção e preste adequadamente os serviços públicos.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1041.

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. 1881.

³² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 680.

3 ASPECTOS HISTÓRICOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A proteção ao patrimônio público por meio da criminalização ou da tipificação legal de condutas que o atingem e que violam também outros valores a serem observados e preservados pela Administração pública é providência que os legisladores tomam há bastante tempo. A preocupação do legislador com a probidade na Administração Pública não se inicia com a edição da Lei nº 8.429/1992, muito antes disso é possível identificar normas no ordenamento jurídico voltadas ao combate de atuações ímprobas por parte de agentes investidos na função pública.

Fazzio Júnior³³ afirma que, com exceção da Constituição Imperial de 1824³⁴, que considerava a pessoa do imperador inviolável, em seu art. 99, todas as nossas demais Constituições estatuíram a responsabilização do Chefe de Estado por atos contra a probidade administrativa. Porém, é válido destacar que o art. 133 da Constituição de 1824 previa que os Ministros de Estado seriam responsáveis, dentre outras hipóteses, pelo abuso de poder, pela falta de observância da lei e por qualquer dissipação dos bens públicos. Além disso, o art. 134 preceituava que uma lei particular especificaria a natureza desses delitos e a maneira de proceder contra eles. Assim, fica evidenciada que, em certa medida, a Constituição de 1824 já responsabilizava agentes públicos por abusos e omissões que cometessem.

Já a Constituição de 1891³⁵ previa em seu art. 52, § 2º, os Ministros de Estado seriam processados e julgados nos crimes de responsabilidade pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste. Já o Presidente seria processado nos crimes de responsabilidade perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado. Os crimes de responsabilidade, por sua vez, estavam previstos nos incisos do art. 54 e o inciso sexto trazia que era crime de responsabilidade do Presidente ato que atentasse contra a probidade da administração. Ademais, o art. 82 previa que

³³ FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**, 4ª ed. São Paulo: Grupo GEN, 2016. 1.

³⁴ BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro, RJ: Império do Brasil, [1824]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 14 de ago. 2023.

³⁵ BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1891]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

funcionários públicos eram estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorressem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência caso não responsabilizassem efetivamente os seus subalternos.

Outrossim, a Constituição de 1934³⁶ previa que o Presidente da República da cometeria crime de responsabilidade caso atentasse contra a probidade da administração, conforme alínea “f”, do art. 57. Além disso, consoante alínea “b”, inciso 1, do art. 76, os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juízes dos Tribunais federais e bem assim os das Cortes de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos seriam responsabilizados caso incorressem nas hipóteses do art. 57, da Constituição de 1934. Assim, tais agentes praticariam crime de responsabilidade se atentassem contra a probidade da administração. Além disso, essa Constituição trazia a previsão, no art. 171, que os funcionários públicos seriam responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

Assim como a constituição anterior, a Constituição de 1937³⁷ previa que seria crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 85, “c”), bem como os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República, os Juízes dos Tribunais de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos, nos crimes comuns e nos de responsabilidade (art. 101, I, “b”) os atos atentatórios contra a probidade administrativa e a guarda e o emprego dos dinheiros públicos. Essa Constituição, no art. 158, também trazia redação idêntica à Constituição de 1934 em relação à responsabilidade solidária dos funcionários públicos com a Fazenda nacional em virtude dos prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

³⁶ BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1934]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

³⁷ BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1937]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

Por sua vez, a Constituição de 1946³⁸, em seu artigo 89, V, retoma a expressão “probidade administrativa”. Além disso, o art. 141, § 31, estabelecia o sequestro e o perdimento de bens em caso de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função pública.

Já a Carta de 1967³⁹ previa, em seu artigo 150, § 11, que a lei disporia sobre “o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública”. Na sequência, a Emenda Constitucional n. 1, de 1969 manteve tal dispositivo e ampliou um pouco essa tutela administrativa, fazendo alusão à Administração Pública Direta e Indireta.

Diante das previsões normativas anteriores, observa-se que a Constituição Federal de 1988⁴⁰ representou um importante e significativo instrumento para o combate à improbidade administrativa praticada pelos agentes públicos, na medida em que conferiu maior liberdade ao legislador ordinário ao não delimitar os casos de improbidade administrativa, prevendo, contudo, no § 4º do artigo 37, as sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário como punição aos agentes ímprobos. Ainda, concedeu ao Ministério Público poderes amplos, solidificando o que já vinha sendo decidido de acordo com a jurisprudência, na condição de principal órgão defensor dos interesses públicos e anseios da coletividade.

Por sua vez, no plano da legislação infraconstitucional, a primeira norma tratando sobre o assunto a entrar em vigor foi Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957⁴¹, que é mais conhecida como Lei Pitombo Godói-Ilha. Mas ela apenas previa, em seu art. 1º, o sequestro e o perdimento de bens em desfavor do servidor público da administração direta e de entidade autárquica. É válido destacar que no § 2º, do art. 1º, essa lei atribuiu legitimidade ativa ao Ministério Público, bem como a qualquer pessoa do povo, para ajuizar ação contra servidores que atentam contra a administração pública. Ademais, no art. 3º foi instituído o

³⁸ BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1946]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

³⁹ BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

⁴⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1957]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

registro público obrigatório de valores e bens pertencentes aos bens privados daquelas pessoas que exerciam cargos ou funções públicas da União e autarquias.

Posteriormente, foi promulgada Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958⁴² (Lei Bilac Pinto), a qual foi editada para regular o sequestro e o perdimento de bens, nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Essa lei ampliou o rol de servidores, tendo como destinatários o servidor público, o dirigente ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiasse de enriquecimento ilícito, sujeitando-os ao sequestro e à perda dos respectivos bens ou valores adquiridos indevidamente. Além disso, a lei detalhou as condutas que poderiam ser configuradas como enriquecimento ilícito. Ademais, Fazzio Júnior⁴³ destaca que esse diploma legal tinha por objeto apenas os casos de enriquecimento ilícito, ou seja, só uma das modalidades do gênero improbidade administrativa.

Por fim, no ano de 1992 foi editada a Lei nº 8.429, que regulamenta o disposto no art. 37, § 4º, da CRFB/1988, e é a principal norma contra atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos. Segundo Fazzio Júnior⁴⁴, a Lei de Improbidade Administrativa não é uma lei penal. É uma norma que tem como objetivo proteger a probidade administrativa. Ela apresenta consistente potencial sancionatório e busca resguardar a integridade moral e material da Administração Pública, em todos os níveis e segmentos. Dessa forma, a LIA trouxe todo um detalhamento sobre a tipologia dos atos de improbidade, as respectivas sanções, o processo judicial e as medidas extrajudiciais.

Além disso, é válido mencionar que está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4850/2016⁴⁵, proposto pelo então Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que estabelece medidas contra a corrupção contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. O Projeto é resultado de um trabalho conjunto entre representantes da sociedade civil e o Ministério Público Federal, que se mobilizaram para alcançar o quantitativo mínimo de assinaturas para apresentar uma proposição de iniciativa popular.

⁴² BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1957]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

⁴³ FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**, 4ª ed. São Paulo: Grupo GEN, 2016. 5.

⁴⁴ *Ibid.* 12.

⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4850/2016**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 13 de ago. 2023.

A proposta legislativa abarca os seguintes temas: 1) investimento em prevenção, com promoção dos valores da ética pública por estratégias de *marketing*, treinamento, testes e proteção da identidade da testemunha quando necessário; 2) criminalização do enriquecimento ilícito de agentes; 3) corrupção com pena maior e como crime hediondo segundo o valor; 4) aperfeiçoamento do sistema recursal penal; 5) maior eficiência da ação de improbidade administrativa; 6) ajustes na prescrição penal contra a impunidade e a corrupção; 7) ajustes nas nulidades penais contra a impunidade e a corrupção; 8) responsabilização dos partidos políticos e criminalização do “caixa 2”; 9) prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado; e 10) criação de instrumentos legais para a recuperação do lucro derivado do crime.

Apesar de ter sido proposto há seis anos, o Projeto de Lei nº 4850/2016 ainda se encontra em tramitação, sem perspectiva, portanto, de quando será transformado em lei.

4 TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI QUE CULMINOU NA PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 14.230/2021

Em 17/10/2018 o Deputado Federal Roberto de Lucena, do partido político Podemos - São Paulo, apresentou o Projeto de Lei nº 10.887/2018 (Nº posterior: Projeto de Lei 2.505/2021) com o intuito de alterar a Lei nº 8.429/1992, a qual dispõe sobre a improbidade administrativa. A proposta defendia que a modificação da LIA era necessária para que ela se adequasse às mudanças ocorridas na sociedade e para se adaptar às construções jurisprudenciais consolidadas em decisões dos Tribunais.

O Projeto de Lei nº 10.887/2018⁴⁶ foi elaborado por uma comissão de juristas, a qual foi criada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, tendo sido coordenada por Mauro Campbell Marques, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Uma das normas propostas no Projeto de Lei (art. 17) defendia que o Ministério Público teria a competência para propor ações de improbidade administrativa, bem como poderia celebrar acordo de não persecução cível (art. 17-A). Já as ações de ressarcimento deverão continuar sendo propostas pelo ente lesado.

Além disso, na justificativa do anteprojeto afirmava-se que não era dogmaticamente razoável entender como uma conduta ímproba o equívoco, o erro, ou a omissão decorrente da negligência, imprudência ou imperícia. Ou seja, a conduta culposa não deveria ser interpretada como um ato de improbidade. No entanto, tais ações não poderiam deixar de caracterizar ilícitos administrativos e se submeterem às sanções desta natureza, e em caso de dano ao erário, às consequências da lei civil em relação ao ressarcimento. Dessa forma, apenas os atos dolosos ímprobos é que sofreriam as sanções previstas na LIA.

Outro ponto que sofreu grande modificação foi a prescrição. A proposta buscou excluir as diversas espécies de critérios *dies a quo* (dia inicial da contagem de um prazo), estabelecendo o prazo prescricional de 10 (dez) anos, o qual começaria a ser contado da data em que o fato fora praticado. Ademais, a proposta trouxe a hipótese de suspensão do prazo prescricional, 3 (três) anos, que é o mesmo prazo da instauração do inquérito civil. Assim, o prazo máximo de prescrição, previsto no projeto, seria de 13 (treze) anos a contar da data do fato.

⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887/2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121. Acesso em: 16 de abr.2023.

Consoante Parecer Preliminar de Plenário n. 1 apresentado pelo relator, Deputado Carlos Zarattini (PT/SP)⁴⁷ a preocupação principal da comissão de juristas foi incluir mecanismos de contenção a abusos, promovendo inclusive a análise dos casos pelos órgãos de controle interno antes de serem apreciados pela Justiça. O Ministro do STJ Mauro Campbell Marques destacou⁴⁸ que na elaboração do anteprojeto foram priorizados três pontos, quais sejam:

“1. incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; 2. compatibilizar a lei com leis posteriores (novo CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB); e 3. sugerir novidades, novos institutos, novas premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA.”

A fim de discutir o sobre o tema e as possíveis mudanças da LIA, foram realizadas quatorze audiências públicas, além de três Seminários em São Paulo, Porto Alegre e Recife, nesses eventos participaram mais de sessenta autoridades no assunto, como o Ministro Herman Benjamin, do STJ, Gilberto Waller Junior, Corregedor-Geral da União, José Renato Nalini, ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Cassio Scarpinella Bueno, Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Processual, José Coimbra Patriota Filho, Presidente da Associação Municipalista de Pernambuco – AMUPE, o Professor Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, então Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, entre outros.

Dessa forma, a partir desses eventos foram colhidas várias contribuições do setor público, da advocacia, do meio acadêmico e demais segmentos representativos de categorias, como associações, sindicatos, confederações. Nos debates, segundo o relatório, foi destacada a necessidade de adequação do diploma legal no tocante à determinação dos elementos que configuram o ato de improbidade administrativa, a exemplo do dolo, ou não, na conduta do agente, ocorrência do dano, extensão dos efeitos das sanções a terceiros. Em virtude da gravidade das sanções impostas pela LIA, era

⁴⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário n.1 ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173. Acesso em: 16 de abr. 2023.

⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara instala comissão especial sobre improbidade administrativa**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/577458-camara-instala-comissao-especial-sobre-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 16 de abr. 2023.

fundamental que a conduta fosse delimitada, de forma a coibir várias interpretações sobre uma determinada conduta. Essa era uma premissa básica para que se pudesse garantir o devido processo legal, com presunção de inocência, ampla defesa e contraditório.

Nesse sentido, as principais alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 10.887, de 2018⁴⁹ foram, em síntese, os seguintes:

“1. improbidade administrativa exclusivamente por atos dolosos; 2. previsão expressa acerca da aplicação da lei aos agentes políticos; 3. escalonamento das sanções; 4. previsão de legitimidade privativa do Ministério Público para a propositura da ação de improbidade; 5. previsão de celebração de acordo de não persecução cível; 6. regras mais claras acerca da prescrição em matéria de improbidade.”

O relator da Comissão Especial (Deputado Federal Carlos Zarattini), em seu voto, ressaltou que retirar a modalidade culposa da improbidade administrativa era uma medida imprescindível. Segundo o relator, os atos negligentes, imprudentes ou imperitos, embora possam causar prejuízos materiais ao Estado, não poderiam ser qualificados como improbidade, tendo em vista que não estaria presente o elemento da desonestidade.

Nessa perspectiva, fez-se necessário introduzir nesse diploma legal definições como, por exemplo, o conteúdo do elemento subjetivo “dolo”, com o fito de não o equiparar à mera voluntariedade do autor da conduta. Portanto, a lei precisava trazer expressamente quais as ações que configurariam violações a probidade e que seriam passíveis de punição, evitando, assim, amplas interpretações.

Outrossim, o relator afirmou ser necessário que a Lei definisse que o patrimônio público tutelado LIA são os bens e direitos que possuam valor econômico, e somente será caracterizado como improbidade o dano efetivo ao patrimônio público, não podendo entrar nessa categoria o dano *in re ipsa*, isto é, o dano hipotético. Além disso, o relator destacou a necessidade de se inserir um comando normativo para eximir o agente que atua respaldando-se em interpretações legais, doutrinas e jurisprudências que futuramente possam ser modificadas.

Ademais, o texto da LIA deveria esclarecer que ao impor as sanções às pessoas jurídicas, deverá ser levado em consideração a função social da empresa, bem como a

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173. Acesso em: 16 de abr. 2023.

manutenção dos empregos gerados, apenas em casos excepcionais deveria ser possível a extrapolação do limite territorial para contratar com o Poder Público.

Tratando-se especificamente dos artigos que tipificam as condutas, o relator pontuou que no art. 10 da LIA seria necessário esclarecer de maneira precisa as condutas que causam prejuízo ao erário em procedimentos licitatórios ou de conservação do patrimônio público, além da adequação no que se refere à modalidade dolosa previstas nos incisos X e XIX, exigindo-se, portanto, o prejuízo efetivo ao erário.

Com a finalidade de evitar abusos interpretativos, o relator ressaltou a necessidade de retirar o art. 11, que trata da violação a princípios administrativos, do capítulo referente aos atos de improbidade, pois essas condutas deveriam ser punidas com fulcro na Lei nº 7.347/1985, a qual disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como na Lei nº 4.717/1965, que regula a ação popular. Essa modificação seria adequada em virtude de o *caput* do referido artigo conter conceito aberto e isso ter levado à instauração de processos arbitrários, já que qualquer violação aos princípios poderia ser enquadrada como ato de improbidade administrativa.

Além disso, o relator ainda destacou a necessidade de alteração da dosimetria das penas, uma vez que o enriquecimento ilícito é o ato mais grave dentre aqueles que caracterizam improbidade, seguido pelo prejuízo ao erário, devendo ser prevista a majoração das penas contidas na LIA.

A proposta, sob o ponto de vista processual, aproxima-se do sistema de cautelares do processo penal, bem como se adapta aos procedimentos previstos no Código de Processo Civil (CPC), principalmente em relação à necessidade de fundamentação das decisões, sob pena de nulidade, caso sejam insuficientes, além de adequar o procedimento de indisponibilidade de bens ao Direito Constitucional e ao CPC.

Ato contínuo, o relator destacou ter sido mantida a disposição sobre a defesa preliminar, em que pese o art. 17 ter sofrido muitas críticas, pois essa é uma peça de defesa importante para réu, que se for injustamente processado pode tentar retirar o seu nome de uma ação de improbidade.

Ademais, a fim de assegurar um procedimento justo, o Projeto de Lei (PL) previu que a petição inicial da ação de improbidade deveria trazer provas ou indícios da ocorrência do ato ímprobo, sob pena de litigância de má-fé, conforme previsões contidas nos artigos 79

a 81 do CPC. Ainda, a petição deveria conter a exposição do ato de improbidade administrativa com todas as suas circunstâncias, descrição da conduta do agente e a pretensão sancionatória.

Em relação à legitimidade ativa, optou-se pela exclusividade do Ministério Público, uma vez que as sanções aplicadas envolvem direitos fundamentais. Quando se tratar de concurso de agentes, deveria o autor indicar a participação de cada um dos agentes para que fosse aplicada a devida dosimetria, porém todos deveriam constar no polo passivo da ação. Por fim, o relator pontuou ser necessário unificar a regra da prescrição em cinco anos, sendo que a prescrição, em caso de concurso de agentes, ocorreria isoladamente para cada um dos réus. Previu, ainda, prazo de 180 dias, prorrogável por igual período, para a conclusão dos inquéritos civis.

Na apresentação do Parecer Preliminar de Plenário n. 2⁵⁰ o relator pontuou que a principal alteração em relação ao Parecer Preliminar de Plenário nº 1 dizia respeito aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, os quais estavam previstos no art. 11. Após vários debates com os estudiosos da área, ficou esclarecido que a retirada desse tipo de improbidade não seria a melhor opção do legislador, pois havia necessidade de que fossem impostas sanções severas aos agentes que atentassem contra os princípios consagrados na Constituição e no ordenamento jurídico. Dessa forma, estabeleceu-se um rol taxativo para as condutas que ofendessem os princípios administrativos.

Além disso, no segundo Parecer Preliminar o relator salientou que o tema das prescrições (art. 23) foi totalmente reformulado. Estabeleceu-se a prescrição geral em 8 (oito) anos, contados a ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Foram inseridos, ainda, marcos interruptivos da prescrição com fito de introduzir a prescrição da pretensão sancionadora, para que as ações de improbidade não se perpetuassem de maneira indefinida no tempo. Ademais, interrompida a prescrição com o ajuizamento da ação, o prazo prescricional retomaria a ser contado pela metade do tempo original.

A justificativa para esse ajuste no prazo prescricional foi a segurança jurídica e a duração razoável do processo, tendo sido levado em consideração o tempo necessário

⁵⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário n.2 ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078. Acesso em: 17 de abr. 2023.

para a apuração de fatos nos inquéritos civis e demais procedimentos investigativos pelo Ministério Público. Reiterou-se a regra de que o prazo prescricional teria como termo inicial a ocorrência do fato.

Após ser remetido ao Senado Federal, a proposição PL nº 10.887/2018 passou a tramitar como PL nº 2.505/2021.

Mediante Parecer Preliminar de Plenário n. 3⁵¹ o relator pontuou que PL nº 2.505/2021 foi remetido ao Senado Federal, nessa Casa sofreu alterações de mérito (oito emendas), por essa razão foi novamente remetido à Câmara dos Deputados para ser analisado.

A Emenda nº 1 esclareceu e reforçou o bem jurídico tutelado nas ações de improbidade, isto é, a probidade administrativa de todos os poderes, bem como da administração direta e indireta dos entes federativos.

A Emenda nº 2 deslocou o conteúdo do § 4º do art. 11 para o art. 17-D a ser acrescido à Lei nº 8.429/1992, nos moldes da Emenda nº 5.

Emenda nº 3 apenas reenumerou os §§ 5º e 6º do artigo 11 acrescidos à Lei nº 8.429/1992, em razão da Emenda nº 2, como §§ 4º e 5º, respectivamente.

Com relação à Emenda nº 4, que trata sobre o nepotismo, o relator destacou ser desnecessária, pois não contribuiria para a clareza na interpretação do texto, sendo o texto original aprovado na Câmara dos Deputados mais direto e claro.

A Emenda nº 5 estabeleceu o conceito de Ação de Improbidade como sendo repressiva, de caráter sancionatório e objetiva aplicar sanções de caráter pessoal. Portanto, não pode ser ajuizada para o controle de legalidade de políticas públicas e não constitui ação civil. Dessa forma, essa modificação visa apartar a LIA dos regimes de tutela do interesse coletivo, principalmente daquele próprio das Ações Cíveis Públicas, tratados na Lei nº 7.347, de 1985.

A Emenda nº 6 ampliou o prazo (de 180 dias para 365 dias) para a conclusão do inquérito civil para a apuração do ato de improbidade, prorrogável uma única vez por igual período. O relator salientou que essa alteração seria oportuna, pois o Ministério Público já havia recomendado esse prazo, por meio de Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público.

⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário n. 3 ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2084714. Acesso em: 19 de abr. 2023.

A Emenda nº 7 impôs a necessidade de controlar atuações temerárias do Ministério Público na propositura de ações de improbidade, mediante vinculação de pagamento de honorários sucumbenciais à comprovação de má-fé na interposição de ação de improbidade julgada improcedente.

Por fim, a Emenda nº 8 propôs que no prazo de um ano, a partir da data de publicação da Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações de improbidade em curso ajuizadas pela Fazenda Pública.

Ao final, o relator opinou pela aprovação das Emendas propostas, excetuada a Emenda nº 4, pelo Senado Federal.

Após discussões na Câmara dos Deputados, as Emendas propostas pelo Senado Federal foram aprovadas, excetuada a Emenda nº 4, conforme Ofício nº 157/2021/PS-GSE⁵² enviado ao Senado Federal.

O PL nº 10.887/2018 transformou-se na Lei Ordinária nº 14.230 de 25 de outubro de 2021, que modificou substancialmente a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Observa-se, a partir da tramitação detalhada do referido projeto de lei constante no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados⁵³, que foram poucas as modificações realizadas na proposta original apresentada pelo Deputado Roberto de Lucena (PODE-SP) em outubro de 2018, a despeito de ter ocorrido muitas discussões entre os parlamentares e de ter sido realizado inúmeros eventos, em regiões diferentes do País, com especialistas na seara do Direito Administrativo, representantes de várias categorias para discutir sobre a atualização da LIA.

De tal maneira, entre os aspectos controvertidos, introduzidos pela nova lei, merecem destaque a prescrição e a retroatividade das novas disposições, que serão abordados no capítulo seguinte.

⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 157/2021/PS-GSE**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2088544. Acesso em: 22 de abr. 2023.

⁵³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2505/2021 (Nº anterior: pl 10887)**. <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2184458>. Acesso em: 23 de abr. 2023.

5 PRESCRIÇÃO E RETROATIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

5.1 Prescrição na lei de improbidade administrativa

O tempo é quem comanda a existência humana, gera efeito na esfera biológica, social, privada, tudo é dominado pelo tempo. No mundo jurídico não seria diferente, uma vez que o transcurso do tempo integra o suporte fático de várias regras jurídicas e é nesse cenário envolvendo a questão temporal que se insere o instituto da prescrição⁵⁴.

A prescrição está prevista no art. 189 do Código Civil⁵⁵, a norma prevê que, violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206 do diploma mencionado. Segundo Pontes de Miranda⁵⁶, prescrição é “a exceção, que alguém tem, contra o que não exerceu, durante certo tempo, que alguma regra jurídica fixa, a sua pretensão ou ação”.

Paulo Lôbo⁵⁷ leciona que a prescrição supõe sempre um direito subjetivo, um dever jurídico correlato e uma pretensão. O autor explica que é a pretensão que prescreve, e para ter pretensão é preciso necessariamente ter um direito subjetivo e um dever jurídico. Só haverá pretensão se o direito subjetivo for violado. Quando quem tem o dever jurídico originário (que pode ser legal, genérico ou específico, individual) deixa de observar esse dever e viola o direito subjetivo, quem tem o direito subjetivo passa a ter uma pretensão e, conseqüentemente, poder de impor ao outro um dever jurídico sucessivo. Dessa forma, a prescrição não afeta o direito, mas sim o seu exercício. O direito continua existindo, apenas o titular não pode mais exigí-lo.

Maria Helena Diniz⁵⁸, por sua vez, pontua a existência de quatro requisitos para que seja configurada a prescrição, quais sejam: a) existência de uma pretensão, que possa ser alegada em juízo mediante ação exercitável; b) inércia do titular da ação que não a exerce; c) continuidade dessa inércia durante um período determinado em lei; d) ausência de algum

⁵⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; BRAGA NETTO, Felipe; ROSENVALD, Nelson. Manual de Direito Civil. Volume Único. 5ª ed. Salvador: Ed. JusPodivum, 2020. 441.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm. Acesso em: 25 de jun. 2023.

⁵⁶ PONTES DE MIRANDA, 1974, v. 6, p. 100, *apud* LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Parte Geral**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 574.

⁵⁷ LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Parte Geral**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 574-578.

⁵⁸ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. v.1: teoria geral do direito civil, 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 434.

fato ou ato a que a lei confira eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva de curso prescricional.

Importa destacar que relações jurídicas estão submetidas a prazos de prescrição e de decadência para que haja segurança jurídica, pacificação social e estabilização das relações jurídicas, pois a inexistência de prazos para o exercício de pretensões (prescrição) ou direitos potestativos (decadência) gera instabilidade social e insegurança.

A sistemática da prescrição também está presente nos atos que envolvem a improbidade administrativa. A Constituição de 1988 traz de forma expressa uma regra relativamente ao tema no art. 37, § 5º, adiante transcrito:

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

Dessa forma, o legislador, no Capítulo VII da Lei nº 8.429/1992, ao regular o instituto da prescrição, estipulou prazo para que fossem interpostas ações destinadas a levar a efeito as sanções por ato ímprobo. Esse Capítulo VII foi inteiramente reformulado com o advento da Lei nº 14.230, de 2021. Antes da modificação o art. 23 da Lei nº 8.429/1992 tinha a seguinte redação:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

Observa-se que a norma anterior da Lei de Improbidade trazia dois prazos prescricionais. O primeiro, quando o ato ímprobo era praticado por agente público no exercício do mandato, de cargo em comissão ou função de confiança, com prazo de cinco anos para propositura da ação, contados no primeiro dia após a cessação do vínculo público. Caso o agente público fosse reeleito, esse prazo começaria a ser contado no primeiro dia após o término do segundo mandato, conforme Recurso Especial nº

1.107.833/SP, Relator Ministro Campbell Marques, julgado em 08.09.2009. Nesse caso, a jurisprudência entendia que, na prática, o segundo mandato seria uma continuidade do primeiro, por essa razão o prazo prescricional deveria ser iniciado somente ao final do segundo mandato.

Isso ocorria porque, na prática, era muito difícil responsabilizar um detentor de cargo político por ato de improbidade administrativa enquanto essa pessoa estivesse em seu mandato, visto que se valeria da própria torpeza para não ser responsabilizado pela prática desse ato. É por isso que a LIA previa que esse prazo prescricional começaria a ser contado a partir do momento em que o indivíduo deixasse o cargo, função ou mandato.

O segundo prazo prescricional estava relacionado ao agente público que exercia cargo efetivo ou emprego público, conforme art. 23, II, que não trazia um prazo previamente determinado em virtude de o agente público ter um vínculo contínuo com a administração pública. Nesse caso, consoante previsão do art. 142, I, § 1º, da Lei nº 8.112/1990⁵⁹, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, o prazo prescricional é de cinco anos e tem início a partir da data em que o fato se tornou conhecido.

Assim, apenas as ações de ressarcimento ao erário não se submetem à regra geral da prescrição. Consoante a previsão do § 5º, art. 37, da CRFB/88, essas ações são imprescritíveis. Em relação ao patrimônio público deve aplicada essa prerrogativa especial, pois é imprescindível a necessidade de proteção aos bens e aos interesses coletivos⁶⁰. Justen Filho⁶¹, igualmente afirma que a imprescritibilidade ocorre apenas nessa hipótese, as demais penalidades como a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a perda da função pública, a suspensão de direitos políticos, a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, submetem-se à regra da prescritibilidade.

Como já mencionado anteriormente, o capítulo referente à prescrição foi totalmente reformulado após a Lei nº 14.230/2021 e o novo regramento não segue mais aquela lógica. A nova redação do art. 23, da Lei 8.429/1992 agora apresenta a seguinte redação:

⁵⁹ BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 26 de jun. 2023.

⁶⁰ AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 205-207.

⁶¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, 1ª ed.** Rio de Janeiro: Forense, 2022. 274.

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

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado).

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

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

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.

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

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

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

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

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

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

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.

§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo.

Hoje, o art. 23 da LIA estabelece que o prazo prescricional da ação de improbidade é de oito anos, a contar da ocorrência do fato. Caso seja uma infração permanente, contará do dia em que cessar o cometimento da infração. Holanda Jr. e Torres⁶² destacam que na

⁶² HOLANDA Jr, André Jackson; TORRES, Ronny Charles Lopes. **Lei de Improbidade Administrativa: comentada**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. 694.

redação anterior da LIA não havia clareza no texto legal sobre o prazo prescricional para os particulares. Mas agora a contagem do prazo prescricional para a aplicações das sanções previstas na LIA foi unificada e definida com maior clareza. Outrossim, Fernandes *et al*⁶³ pontua que os prazos prescricionais são idênticos e não variam mais conforme a categoria do agente que pratica ato ímprobo.

Além disso, a Lei estabelece algumas regras para esse prazo prescricional. Uma delas é a possibilidade de suspensão do prazo de prescrição. As hipóteses de suspensão se darão com a abertura do processo administrativo de investigação do ato de improbidade. Essa suspensão ocorrerá por 180 (cento e oitenta) dias, contudo a Lei prevê que o inquérito civil para apuração dos fatos deverá ter duração de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, prorrogáveis por igual período.

Além da suspensão, também pode haver a interrupção do prazo prescricional quando for ajuizada a ação de improbidade e quando houver decisões condenatórias. Na interrupção, o prazo prescricional volta a ser contado da metade e não zera a contagem, uma vez consumada a causa interruptiva, o prazo da prescrição intercorrente será de quatro anos. Ou seja, se o processo não for concluído em até quatro anos e não ocorrer uma causa superveniente de interrupção, restará consumada a prescrição intercorrente.

Portanto, essa novidade em relação ao prazo prescricional é uma mudança bastante importante e que gera uma interferência na possibilidade de sancionar um agente que praticou atos de improbidade. Por exemplo, de acordo com essa nova previsão da Lei, se um prefeito pratica um ato de improbidade no início do mandato e ele for reeleito, quando esse prefeito encerrar o segundo mandato o ato ilícito estará prescrito.

Nesse sentido, Holanda Jr. e Torres⁶⁴ comentam que, se por um lado as mudanças da LIA parecem prestigiar princípios como a segurança jurídica e a duração razoável do processo; por outro lado, as múltiplas possibilidades de recursos e o grande nível de judicialização do país, que atravancam o sistema judicial, podem estimular a prática de atos ímprobos, pois a impunidade poderá ser alcançada por aqueles que conseguem influenciar o retardo da investigação ou do processo judicial de responsabilização.

⁶³ FERNANDES, Og, *et al.* **Lei de Improbidade Administrativa**: principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na jurisprudência do STJ. São Paulo: Editora Juspodivum, 2022. 158.

⁶⁴ HOLANDA JUNIOR, André Jackson; TORRES, Ronny Charles Lopes. **Lei de Improbidade Administrativa**: comentada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. 693.

Ademais, esses autores destacam que a contagem do prazo iniciada a partir da ocorrência do fato acarreta potencial prejuízo à sociedade, não apenas em caso de eventual desídia ou vagar das autoridades competentes na investigação do ilícito, mas também pela dificuldade de conhecimento pela autoridade competente sobre a prática do ato de improbidade. Geralmente o autor da conduta ímproba age de maneira ardilosa e a intercorrência do tempo para o conhecimento do fato, pelos órgãos que deverão investigar as condutas, acaba se consumindo em detrimento da pretensão punitiva.

Acerca dos prazos para a conclusão do inquérito civil e para a propositura da ação, previstos, respectivamente, nos §§ 2º e 3º do art. 23 da LIA, Holanda Jr. e Torres⁶⁵ e Justen Filho⁶⁶ afirmam que tais prazos não são peremptórios e a sua extrapolação não impede a continuidade do procedimento investigativo ou que seja proposta a ação. Caso ocorra a extrapolação dos prazos determinados nas normas, isso deverá ser analisado para fins disciplinares, porém não impede o andamento do procedimento investigativo, bem como a proposição da ação inicial. Apesar disso, a conclusão do inquérito civil não pode se estender indefinidamente, pois haverá violação à segurança jurídica.

5.2 Retroatividade da lei de improbidade administrativa

No ordenamento jurídico brasileiro, a regra geral é a não retroatividade da lei, isso ocorre para que sejam respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Tal ideia está prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição de 1988, dispondo que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, e a coisa julgada”, bem como no art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁶⁷, que possui a seguinte redação: “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.”

Nessa perspectiva, José Afonso da Silva⁶⁸ afirma que a lei é feita para vigorar e produzir seus efeitos para o futuro. Essa é uma relevante condição da segurança jurídica,

⁶⁵ *Ibid.* 695.

⁶⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada:** Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 278.

⁶⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1942]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 03 de jul. 2023.

⁶⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 436.

visto que os indivíduos terão uma relativa certeza de que as relações jurídicas realizadas sob um império de uma norma devem perdurar, ainda que tal norma seja substituída. Correia e Carneiro⁶⁹, outrossim, asseveram que o curso natural de uma lei é que ela venha disciplinar os fatos subsumidos após a sua vigência, não regendo situações anteriores. Assim, a irretroatividade da lei nova tem o propósito de não alterar as situações já estabelecidas.

No Direito Penal, a regra sobre a retroatividade da lei é bem delineada, tanto na Constituição de 1988, quanto no Código Penal. Os incisos XXXIX e XL do art. 5º constantes na CRFB preveem, respectivamente, que não há crime, nem pena, sem previsão legal e que a lei penal não retroage, salvo para beneficiar o réu. No Código Penal⁷⁰, essas normas estão previstas nos artigos 1º e 2º.

Dessa maneira, em decorrência do princípio da legalidade, aplica-se, em regra, a lei penal vigente ao tempo da realização do fato criminoso. A lei penal, para produzir efeitos no caso concreto, deve ser editada antes da prática da conduta que busca incriminar. Excepcionalmente, todavia, será permitida a retroatividade da lei penal para alcançar fatos passados, desde que benéfica ao réu. Assim, será permitida a revisão de atos pretéritos nos casos de *reformatio legis in mellius*, mas não haverá retroatividade da lei que, de qualquer modo, prejudique o réu (*reformatio legis in pejus*). Além disso, ainda há o *abolitio criminis*, o qual representa a extinção do tipo penal. Ou seja, há revogação de um delito penal pela superveniência de lei descriminalizadora. A lei abolicionista está presente no art. 2º do Código Penal⁷¹.

Marinho e Anjos⁷² lecionam que o direito administrativo sancionador surge na segunda metade do século XIX, momento em que há a separação dos poderes e distinção de conceito entre ilícito penal e administrativo. Assim, com essa diferenciação o controle

⁶⁹ CORREIA, Atalá; CARNEIRO, Rafael, de A. Araripe. Prescrição, improbidade e retroatividade da *novatio legis in mellius*. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios.** (Coleção IDP). São Paulo: Almedina, 2022. 138.

⁷⁰ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1940]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 7 de jul. 2023.

⁷¹ CUNHA, Rogério Sanches Cunha. Manual de Direito Penal. Volume Único. 8ª ed. Salvador: JusPodivum, 2020. 132-137.

⁷² MARINHO, Daniel Octávio Silva; ANJOS, Thiago Calandrini de Oliveira. Da inaplicabilidade dos institutos de processo coletivo aos processos de improbidade administrativa à luz da lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Londrina, PR: Thoth, 2023. 166-167.

dos atos restritivos de liberdade poderia ser feito pelo poder judiciário. Os autores aduzem que, após a Segunda Guerra Mundial, em vários países europeus, a exemplo da França, Itália e Alemanha, ocorreu a descriminalização de diversas condutas, as quais foram remanejadas para a seara administrativa. Tal mudança se pautou na teoria penal garantista, segundo a qual o direito penal deve ser a *ultima ratio*.

Diante dessas modificações no âmbito do Direito, surge a questão sobre qual seria a natureza das sanções da ação de improbidade administrativa. O art. 37, § 4º, da CRFB prevê a punição de atos de improbidade administrativa com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Segundo Marinho e Anjos⁷³, o ressarcimento ao erário não é propriamente uma sanção punitiva, pois constitui um dever de reparar e pode ser usado no segmento da responsabilidade civil, quando não estiver acumulado com pedido de natureza punitiva.

Di Pietro⁷⁴ afirma que o ato de improbidade não constitui crime e as sanções constantes no art. 37, § 4º, da Constituição não têm natureza de sanções penais, pois, se tivessem, não haveria justificativa para a ressalva expressa na parte final do dispositivo que prevê “sem prejuízo da ação penal cabível”. Assim, a autora destaca que as medidas contidas na norma constitucional caracterizam um ilícito de natureza civil e política.

Carvalho Filho⁷⁵, por sua vez, afirma que as sanções da LIA possuem natureza extrapenal, portanto, constituem sanção civil. Por conseguinte, tendo as sanções da LIA um caráter civil, é possível concluir que, a rigor, tais normas regulam os casos a partir da sua vigência, não podendo retroagir para beneficiar o réu como ocorre no direito penal.

Conforme analisado no tópico anterior, observa-se que a Lei nº 14.230/2021 trouxe inúmeras modificações no regime de responsabilização por improbidade administrativa, sendo que a maior parte das normas são mais benéficas aos agentes submetidos à Lei nº 8.429/1992. Em razão dessas modificações surgiu um intenso debate acerca da retroatividade dessas normas para atingir ações de improbidade já transitadas em julgado, bem como as que estão em andamento.

⁷³ *Ibid.* 163-168.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1047.

⁷⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. 1908.

Nesse sentido, Gaio Júnior e Porto⁷⁶ pontuam que a intenção da lei reformadora foi diminuir a discricionariedade na apuração de atos ímprobos, além de aperfeiçoar o sistema. Ademais, esses autores afirmam que, em virtude de o direito administrativo sancionador fazer parte do Direito Público Punitivo, às novidades introduzidas na LIA pela Lei nº 14.230/2021 aplica-se o princípio da retroatividade benéfica, independentemente do momento processual.

Fernandes *et al*⁷⁷ apresentam entendimento parecido, esses autores afirmam ser possível aplicar um entendimento mais amplo para expressão “lei penal” contida no art. 5º, XL, da Constituição de 1988, para incluir todas as normas que disponham sobre a aplicação de penalidades pelo Estado. Tal interpretação seria mais adequada em virtude da mudança de paradigma introduzida na LIA pela Lei nº 14.230/2021.

No Superior Tribunal de Justiça também existem julgados que defendem a tese da aplicação retroativa de norma mais benéfica no direito administrativo sancionador. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO MANEJADO POR DIVERSOS SINDICATOS DO RAMO VAREJISTA. PRETENSÃO DE VER RECONHECIDA A VALIDADE DE PREÇO A MAIOR PARA O CONSUMIDOR QUE PAGA COM CARTÃO DE CRÉDITO. POSSIBILIDADE. PRÁTICA HODIERNAMENTE AUTORIZADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO. ART. 1º DA LEI N. 13.455/17. ALCANCE RETROATIVO. 1. A cobrança diferenciada de preços de bens e serviços ao público em face do pagamento mediante cartão de crédito passou a ser legalmente admitida pelo ordenamento jurídico pátrio. Logo, inexistente abusividade em tal prática comercial. 2. Antes da entrada em vigor da Lei n. 13.455/17, inexistia expressa vedação legal à prática diferenciada de preços em função da forma de pagamento utilizada pelo consumidor, por isso que não se cuida de hipótese de superveniente atipicidade da conduta, mas, ao invés, de positividade normativa com o intuito de referendar e estabilizar a prática comercial em realce. **3. A norma administrativa mais benéfica, no que deixa de sancionar determinado comportamento, é dotada de eficácia retroativa. Precedente: REsp 1.153.083/MT, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 19/11/2014).** 4. Nesse norte, incensurável se revela o acórdão recorrido no passo em que, ao conceder a segurança pleiteada no presente writ preventivo, ordenou à autoridade coatora que se abstenha de impor penalidade contra as empresas integrantes das categorias econômicas representadas pelos sindicatos impetrantes, na hipótese de concessão de descontos para compras efetuadas mediante dinheiro ou cheque, sem extensão de tal vantagem às transações realizadas mediante cartão de crédito. 5. Recurso

⁷⁶ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; PORTO, José Roberto Mello. Breves apontamentos de direito intertemporal, legitimidade, tutela provisória e indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa pós lei nº 14.230/2021. In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Londrina, PR: Thoth, 2023. 48.

⁷⁷ FERNANDES, Og, *et al.* **Lei de Improbidade Administrativa: principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na jurisprudência do STJ.** São Paulo: Editora Juspodivum, 2022. 208.

especial não provido. (REsp n. 1.402.893/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 11/4/2019, DJe de 22/4/2019.)

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973. II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição. **III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.** Precedente. IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenidos os demais atos processuais. V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. (RMS n. 37.031/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 8/2/2018, DJe de 20/2/2018.)

Dessa forma, doutrina e jurisprudência defendem ser possível a aplicação retroativa da norma mais benéfica no âmbito do Direito Administrativo.

Por outro lado, Sá e Cavaco⁷⁸ defendem que o instituto da prescrição não pode servir de chancela sistêmica para a impunidade no campo da improbidade administrativa, por essa razão as normas sobre prescrição (geral e intercorrente) não podem retroagir. Os autores sustentam que a Lei nº 14.230/2021 não possui dispositivo determinando a sua aplicação retroativa, apenas o fez em uma única matéria no art. 3º, que trata sobre a legitimidade ativa para a propositura da ação. Ou seja, o legislador definiu efeitos retroativos quando entendeu ser necessário. Se não o fez mais, é porque assim não o quis. Dessa

⁷⁸ SÁ, Carla Teresa Bonfadini; CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Reflexões acerca da efetividade da tutela coletiva da probidade administrativa, à luz das modificações operadas pela lei nº 14.230/2021: avanço ou retrocesso? In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. **Improbidade Administrativa**: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021. Londrina, PR: Thoth, 2023. 74-75.

forma, se a lei silenciou sobre a retroatividade dos demais dispositivos, não cabe ao intérprete dizer o que a lei não disse, sob pena de burlar a própria legalidade.

No Superior Tribunal de Justiça o tema é igualmente controverso e há julgado afastando a aplicação retroativa de norma benéfica no direito administrativo sancionador. Nesse sentido, colhe-se jurisprudência:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRAZO PRESCRICIONAL. REMISSÕES GENÉRICAS. LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE ESPECÍFICA. PRESCRIÇÃO. IRRETROATIVIDADE 1. O ora recorrente, Oficial de Justiça à época, foi investigado por exigir custas excessivas em processo judicial. O Conselho da Magistratura demitiu-o em 1986, após o regular processo administrativo, em decisão ratificada pelo Órgão Especial. Pleiteou-se a revisão do processo, em 1994, que, rejeitada por maioria de votos, ensejou a impetração de Mandado de Segurança, o qual foi denegado. 2. A demissão a bem do serviço público do recorrente foi confirmada pelo órgão especial em 1987, e o ato demissório deu-se em 1989. O pedido de revisão ocorreu mais de cinco anos depois, porquanto admissível sua propositura, uma única vez, a qualquer tempo (art. 249 da Lei 10.098/1994). 3. In casu, quando julgado o processo administrativo (1986), não havia norma sobre prescrição no Código de Organização Judiciária (Lei Estadual 5.256/1966), que tratou da Ação Disciplinar (arts. 756 e ss.). O acórdão recorrido valeu-se de dupla remissão para aplicar a prescrição prevista na legislação penal. Essa lacuna normativa perdurou até a edição da LCE 10.098/1994, que passou a regulamentar expressamente a prescrição da Ação Disciplinar em prazo mais curto, favorável ao recorrente. 4. Caso a lacuna da legislação local tivesse sido suprida ao longo do PAD mediante edição de lei nova que regulasse a prescrição no âmbito administrativo, estar-se-ia diante de norma superveniente que seria levada em consideração no julgamento do processo administrativo e poderia resultar na sua extinção.

5. Contudo, o pedido de revisão tem prazo aberto e pode ser apresentado a qualquer momento. A valer a proposição do recorrente, passados 5, 10, 20 ou 40 anos, havendo mudança na lei a respeito dos prazos prescricionais, todos os processos administrativos que ensejassem de advertência a demissão poderiam ser rejuizados, adotando-se a legislação eventualmente mais benéfica. **6. A diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal permite a transpor com reservas o princípio da retroatividade. Conforme pondera Fábio Medina Osório, "se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, parece-me prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo".** 7. No âmbito administrativo, a sedimentação de decisão proferida em PAD que condena servidor faltoso (acusado de falta grave consistente na cobrança de custas em arrolamento em valor aproximadamente mil vezes maior) não pode estar sujeita aos sabores da superveniente legislação sobre prescrição administrativa sem termo ad quem que consolide a situação jurídica. Caso contrário, cria-se hipótese de instabilidade que afronta diretamente o interesse da administração pública em manter em seus quadros apenas os servidores que respeitem as normas constitucionais e infraconstitucionais no exercício de suas funções, respeitadas as garantias do due process. 8. Precedente em situação similar indica: "quanto à alegação de prescrição administrativa, questão que em tese poderia determinar a anulação do ato que cassou a nomeação do recorrente na função de Oficial do Registro de Imóveis da Comarca de Palhoça/SC, verifica-se que as leis apresentadas (9.873/99 e 9.784/99) foram editadas após a ocorrência da nomeação do recorrente em 1992 e após o próprio ato de cassação ocorrido em 1998, não podendo retroagir para alcançar a situação do recorrente. Precedentes:

RESP nº 646107/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 14/03/2005; MS 9092/DF, Rel. Min. Paulo Gallotti, DJ 25.09.2006 e EDcl no AgRg no RESP nº 547668/PE, Rel. Min. Gilson Dipp, DJ de 02/05/2005" (AgRg no AgRg no REsp 959.006/SC, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 7.5.2008). 9. Recurso Ordinário não provido. (RMS n. 33.484/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/6/2013, DJe de 1/8/2013.)

Portanto, constata-se que retroatividade da lei mais benéfica na seara do Direito Administrativo é um tema não pacificado na doutrina, tampouco na jurisprudência, porém o debate sobre o tema ganhou mais relevância com as modificações introduzidas na LIA pela Lei nº 14.230/2021. Dessa forma, em razão da importância e da complexidade do assunto, o Supremo Tribunal Federal (STF) afetou o Recurso Extraordinário com Agravo 843.989 Paraná (ARE 843.989), Tema 1199, representativo de repercussão geral, a fim de dirimir a controvérsia sobre a (ir)retroatividade das disposições da Lei nº 14.230/2021, em especial, em relação: (I) à necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

5.3 Decisão do Supremo Tribunal Federal no Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR (Tema 1199)

Conforme já discutido ao longo desse trabalho, uma questão bastante delicada relativa à aplicação da Lei nº 8.429/1992, depois das alterações efetuadas pela Lei nº 14.230/2021, insere o conflito mediante a retroatividade de suas disposições, observadas em relação às novas regras sobre a prescrição.

Vale ressaltar que, além da mudança do prazo e das novas regras de suspensão e de interrupção dos prazos prescricionais, a Lei nº 14.230/2021 passou a tratar também sobre a prescrição intercorrente. De acordo com Holanda Junior e Torres⁷⁹, caso fosse compreendido que as novas regras de interrupção e, sobretudo, a prescrição intercorrente seria aplicável aos processos ajuizados antes da alteração da LIA, certamente muitas ações seriam prescritas, sem que a parte autora tivesse condições de se preparar previamente para evitar a perda da pretensão.

⁷⁹ HOLANDA JUNIOR, André Jackson; TORRES, Ronny Charles Lopes. **Lei de Improbidade Administrativa**: comentada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. 699.

Diante desse contexto, é inquestionável o fato de que algumas das alterações da LIA já devem ser aplicadas aos processos em curso, mas sem incidência em relação aos já afetados pela coisa julgada, como em hipóteses de condenações em razão da modalidade culposa de improbidade. De outra forma, em relação às regras prescricionais, a restrição à aplicação da inovação legislativa para processos anteriores à vigência da Lei nº 14.133/2021 deve ser maior, sob pena de prejuízo irremediável a feitos processuais para os quais sequer essa exigência (prescrição intercorrente) existia.

Dessa maneira, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais apenas depois da publicação da Lei, para ações ajuizadas depois deste marco temporal⁸⁰. Esse assunto foi um dos tratados pelo STF, para análise do tema de repercussão geral nº 1199, abordado no Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR (ARE 843.989)⁸¹, o qual foi julgado no dia 18/08/2022 e teve como relator o Ministro Alexandre de Moraes.

Tratou-se de Agravo em Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Na origem, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ajuizou ação civil pública, com o objetivo de condenar a ré, Rosmery Terezinha Cordova, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos em razão da atuação como procuradora contratada para defender em juízo os interesses do INSS.

Na origem, em 21 de março de 1994, a requerida celebrou contrato de prestação de serviços advocatícios com a Autarquia previdenciária para a defesa dos interesses do Instituto nas causas que lhe forem encaminhadas. A requerida executava serviços como: propositura, acompanhamento de ações e a interposição de recursos cabíveis, salvo orientação expressa em contrário da respectiva Procuradoria.

O INSS alegou que a requerida descumpriu o contrato ajustado, adotando conduta negligente em várias atuações processuais. Os fatos foram apurados por meio de processo administrativo, verificaram-se prejuízos ao INSS no valor de R\$ 391.458,69, atualizados até maio de 1999, e que a defesa apresentada pela requerida não logrou excluir a responsabilidade da contratada. Dessa forma, concluiu-se por atribuir à requerida a responsabilidade pelo ressarcimento à Autarquia do montante de R\$ 123.2777,00, até maio

⁸⁰ *Ibid.* 700.

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 843989. Rep. Geral Tema:1199**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 11 de jul. 2023.

de 1999, pois houve a recuperação de parte das perdas por meio da atuação da Procuradoria local. Por fim, pleiteou a condenação da ré ao ressarcimento do prejuízo causado ao INSS “em face de sua conduta omissiva”.

A sentença julgou improcedente o pedido, por considerar não ter havido ato de improbidade administrativa, nem prejuízos ao erário. Condenou o INSS ao pagamento de multa por litigância de má-fé, custas processuais e honorários advocatícios.

O INSS apelou, requereu preliminarmente a declaração de nulidade da sentença em face da ausência da adequada instrução probatória, uma vez que o Juízo *a quo* não teria valorado as provas testemunhais acostadas aos autos, que demonstravam a conduta ímproba da parte ré.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) deu provimento à apelação do INSS, por considerar que não foi obedecido o devido processo legal, uma vez que a instrução probatória foi insuficiente. Assim, anulou a sentença e determinou que outra fosse proferida com a reabertura da fase de produção de provas.

Foram opostos Embargos de Declaração, pela Sra. Rosmery, parcialmente acolhidos. O Tribunal *a quo* aduziu que:

“A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por atos de improbidade administrativa. A tese de imprescritibilidade consagrada com fundamento no art. 37, § 5º, só é rechaçada para fatos ocorridos antes da Constituição Federal de 1988, ante a irretroatividade do texto constitucional.”

Manteve, no entanto, a nulidade da sentença ratificando o entendimento de que:

“Inconclusas as fases probatória e de razões finais, prejudicada a apreciação da alegação de manifesta improcedência da ação ou, ainda, do próprio mérito da lide, com base nas provas já produzidas (por se tratar de “má apreciação das provas”, e não hipótese de nulidade da sentença), sob pena de afronta ao devido processo legal.

Esse também foi o motivo pelo qual não houve nova remessa dos autos à Turma julgadora no TRF4 para eventual retratação ante a tese fixada no Tema 897 (São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa) da repercussão geral.

No Recurso Extraordinário, a parte ré sustentou que não houve ato de improbidade administrativa e que a imprescritibilidade prevista no artigo 37, § 5º, da CRFB/88 refere-se a danos decorrentes de atos de improbidade administrativa, e não de ilícito civil. Ressaltou que a presente ação foi proposta em 2006, quando já havia transcorrido mais de 5 anos da

ocorrência dos fatos e do seu descredenciamento como procuradora contratada pelo INSS, que ocorreu em 27/01/1999. Desse modo, a pretensão da Autarquia já estava prescrita.

Diante da importância da matéria, uma vez que não interessa apenas às partes envolvidas na lide, por ser um tema bastante controvertido e importante para o cenário político, social e jurídico, o Ministro Alexandre de Moraes manifestou-se pelo reconhecimento da repercussão geral. Com isso, em 3 de março de 2022, foi decretada a suspensão do processamento dos Recursos Especiais nos quais se pede a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

Holanda Júnior e Torres⁸² destacam que o referido julgado foi interessante e com diversidade de teses suscitadas pelos Ministros. Em síntese, segundo esses autores, o relator, Ministro Alexandre de Moraes, votou pela irretroatividade das disposições mais benéficas aos acusados acerca da prescrição, por compreender que o Direito Administrativo sancionador não se confunde como Direito Penal. Desse modo, a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador não implicaria também na aplicação dos princípios constitucionais penais, dentre os quais a retroatividade da lei mais benéfica.

Por sua vez, o Ministro André Mendonça posicionou-se de forma divergente, defendeu que a improbidade administrativa faz parte do gênero direito sancionador, por isso podem ser aplicados os princípios gerais do direito sancionador ao sistema de improbidade administrativa, entre eles a retroatividade da lei mais benéfica ao acusado. Em seu voto, o Ministro André Mendonça propôs duas teses: 1) o novo prazo de prescrição intercorrente aplica-se de maneira imediata aos processos em curso, tendo como marco inicial nesses casos a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021; 2) o novo prazo prescricional geral tem aplicabilidade imediata aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, com a seguinte ressalva: se o prazo já tivesse começado a correr quando da publicação da Lei nº 14.230/2021, valeria o prazo da lei antiga, que é de cinco anos, se não, valeria o novo prazo, oito anos.

Outrossim, o Ministro Nunes Marques também entendeu que os novos prazos prescricionais deveriam retroagir, para atingir os processos em curso, pela aplicação dos princípios gerais de direito administrativo sancionador à improbidade administrativa.

⁸² HOLANDA JUNIOR, André Jackson; TORRES, Ronny Charles Lopes. **Lei de Improbidade Administrativa**: comentada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. 699-701.

Por outro lado, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia compreenderam que as novas disposições mais benéficas aos acusados não retroagem em nenhum caso, podendo estar o processo já transitado em julgado ou ainda em curso. Dessa forma, segundo os ministros supracitados, os atos e a ação por ato de improbidade administrativa possuem natureza puramente civil, não havendo o que se cogitar, portanto, da aplicação dos princípios constitucionais penais, que devem ter sua interpretação e aplicação feitas restritivamente.

Já os Ministros Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski posicionaram-se parcialmente favoráveis à posição do Relator, mas registrando concordância com pontos da divergência aberta pelo Ministro André Mendonça.

O Ministro Gilmar Mendes, em relação à prescrição, posicionou-se pela retroatividade do novo prazo de prescrição geral e pela irretroatividade do novo prazo de prescrição intercorrente.

Já o Ministro Luiz Fux seguiu de forma integral o voto do relator, inclusive em relação à tese da não ultratividade da lei antiga.

Ao final, em relação ao prazo prescricional, o Supremo Tribunal Federal concluiu que o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da Lei.

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

Portanto, no que tange à aplicação das novas regras da LIA acerca de prazos prescricionais, evidencia-se que, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, os novos

prazos prescricionais passam a contar somente a partir da publicação da Lei nº 14.230/2021, de forma que, nas ações por ato de improbidade administrativa ajuizadas na vigência da redação anterior às alterações que foram promovidas, o prazo de 4 (quatro) anos de prescrição intercorrente, previsto no § 5º do art. 23, somente terá início em 26/10/2021, data da publicação da Lei nº 14.230/2021.

Em recente caso julgado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) (Processo nº 0801008-30.2017.4.05.820)⁸³, a Quinta Turma condenou, por improbidade administrativa, o ex-prefeito de Catingueira (PB), que exerceu o cargo por dois mandatos, de 2005 a 2012. Também foram condenados o ex-secretário de finanças do município, o espólio do ex-assessor jurídico do município e um empresário. As condutas ilícitas foram apuradas por meio da “Operação I-Licitação”.

Em 2005, o município de Catingueira e o Ministério da Integração Nacional celebraram um convênio no valor de R\$ 772.500,00, destinado à perfuração e instalação de 40 poços tubulares profundos. A empresa de fachada América Construções e Serviços Ltda. (constituída por Marcos Tadeu Silva, com o único intuito de participar de licitações) foi contratada por R\$ 772.489,60, por dispensa de licitação, para executar as obras.

Em fiscalização no ano de 2007, Controladoria-Geral da União identificou diversas irregularidades (ausência de fornecimento e instalação de bomba elétrica; poços fora de funcionamento por ausência de ligação à rede de energia elétrica; poços com instalação parcial do sistema de abastecimento de água. De 31 poços visitados, 15 encontravam-se inoperantes. Apesar de o objeto ter sido totalmente executado, após vistoria em 2008, as obras só foram concluídas após vistoria da Controladoria-Geral da União, quando a totalidade de recursos já havia sido repassada à empresa contratada. Tal fato demonstra que foram realizados pagamentos sem a efetiva conclusão das obras.

Na origem, a 14ª Vara da Justiça Federal na Paraíba julgou improcedentes os pedidos feitos pelo Ministério Público Federal, inclusive o ressarcimento do erário, por entender que houve contradição no conjunto probatório. Além disso, o juízo de primeiro grau considerou ter ocorrido a prescrição intercorrente, pois já havia se passado mais de quatro anos desde a data de ajuizamento da ação (em 2017), sem que houvesse publicação

⁸³BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Nova lei de improbidade: TRF5 nega prescrição e condena ex-prefeito de Catingueira (PB)**. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=324772>. Acesso em: 10 de set. 2023.

de sentença. Ou seja, aplicou de forma retroativa as modificações introduzidas na LIA pela Lei nº 14.230/2021.

No julgamento do caso pelo órgão colegiado, a relatora Cibele Benevides destacou que os prazos prescricionais do novo texto da LIA não retroagem aos fatos e processos anteriores a sua vigência (Tema 1199). A Quinta Turma do TRF5 pontuou que a ação foi proposta ainda na vigência da redação antiga da LIA e que a sentença destoava do entendimento consagrado pelo STF. Além disso, a Turma acolheu as provas dos desvios de recurso públicos, acostadas no relatório de fiscalização da Controladoria-Geral da União, condenando os envolvidos nos atos de improbidade administrativa.

Acerca da reprovabilidade das condutas, a relatora destacou o seguinte:

“extremamente danosos os efeitos das condutas praticadas pelos réus, especialmente considerando que o município de Catingueira/PB acha-se situado no semiárido brasileiro, sabidamente castigado pelos efeitos da falta d'água. Possui baixíssimo Índice de Desenvolvimento Humano (0.574). De sua população (de cerca de 4.934 habitantes), majoritariamente residente em zona urbana (59.94% contra 40,06% na área rural), cerca de 31,08% não tem acesso a água potável e 86,02% não dispõe de saneamento básico.

(...)

conduta dos agentes públicos, revelando abuso no exercício dos seus misteres, além de desprezo pela coisa pública e pelas funções assumidas.”

Com o advento da nova redação da LIA sobre prescrição, esse caso ilustra que as ações que buscam sancionar agentes ímprobos podem ser, sim, atingidas pela prescrição, tanto geral quanto a intercorrente. E, talvez, esse não seja um fenômeno raro de acontecer futuramente.

Segundo Sá e Cavaco⁸⁴, a prescrição intercorrente, consoante normatização dada pela Lei nº 14.230/2021, aponta duas hipóteses de violação frontal ao texto constitucional, quais sejam: ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CRFB/88 c/c art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil), bem como infringência aos mandados implícitos da proporcionalidade e da vedação ao retrocesso (art. 5º, LIV, CRFB/88). Ademais, os autores⁸⁵ afirmam que:

⁸⁴ SÁ, Carla Teresa Bonfadini; CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Reflexões acerca da efetividade da tutela coletiva da probidade administrativa, à luz das modificações operadas pela lei nº 14.230/2021: avanço ou retrocesso? In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. **Improbidade Administrativa**: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021. Londrina, PR: Thoht, 2023. 76-78.

⁸⁵ *Ibid.* 78.

“Diante disso, o reconhecimento da prescrição intercorrente se apresenta como verdadeiro óbice processual à obtenção de provimento jurisdicional sobre a caracterização de atos de improbidade administrativa e a respectiva aplicação das correlatas sanções. Isso porque as ações de improbidade administrativa comumente demandam maior tempo de tramitação por questões inerentes à sua própria natureza e complexidade, além de envolver a realização de perícias complexas e a análise de grande volume de documentos, sem falar da possibilidade da utilização de prova emprestada produzida em processo penal.

Logo, o exíguo prazo de 4 (quatro) anos para o processamento de ação de improbidade administrativa e obtenção de sentença de procedência (a publicação de sentença de improcedência não interrompe o prazo) transitada em julgado é impraticável, resultando disso que apenas as ações que envolvem práticas singelas de improbidade, por servidores de baixo escalão, serão julgados no diminuto prazo concedido.”

Portanto, o cenário futuro para sancionar agentes ímprobos parece ser desafiador, uma vez que os novos prazos prescricionais são bem reduzidos e poder ser facilmente atingido pela prescrição. Desse modo, o princípio da celeridade processual será um fator imprescindível para que fatos graves, como esses narrados, não fiquem impunes. Além disso, esse caso reforça a importância da decisão do STF no sentido da não retroatividade da prescrição, sob pena de enfraquecer o Direito Administrativo Sancionador e consequentemente responsabilizar agentes corruptos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema improbidade administrativa sempre proporciona muito debate, principalmente no contexto brasileiro em que os agentes políticos, mas não somente eles, tendem a ser desonestos. Então, é realmente surpreendente o fato de uma lei que sanciona atos de improbidade tenha tido uma vigência tão longa com o seu texto originário, obviamente o normativo não passaria incólume e fatalmente seu texto seria alterado em algum momento.

A Lei nº 8.429/1992 era alvo de muitas críticas, principalmente por advogados. Eles afirmavam que os dispositivos da LIA eram muito abertos e davam margem para muitas interpretações. Dessa forma, muitos agentes eram processados e julgados com fundamentos diversos. Assim, a Lei nº 14.230/2021 foi instituída com a missão de aprimorar e corrigir as supostas falhas existentes na Lei nº 8.429/1992. Com isso, a Lei nº 14.230/2021 promoveu uma ampla reforma na LIA, principalmente em relação ao instituto da prescrição, que pode ser vista como benéfica para os agentes estão sendo responsabilizados com fulcro na LIA.

Então, em virtude de conter dispositivos sancionadores, questionou-se sobre a possibilidade de a Lei nº 14.230/2021 retroagir para beneficiar agente ímprobos. Devido a importância da questão, o Supremo Tribunal Federal afetou o tema e decidiu que o normativo não deve retroagir.

A decisão parece ter sido, de fato, a mais correta. Por mais que a LIA sancione, ela não é uma lei penal, e não pode ser usada como escudo para proteger agentes desonestos com a coisa pública. Além disso, a decisão do STF vem no sentido de coibir a impunidade, uma vez que a Lei nº 14.230/2021 parece ter sido construída não para sanar os defeitos da LIA, mas proteger o agente ímprobo.

Chama a atenção o momento em que ocorreu a tramitação do projeto de lei que visava alterar a LIA. Entre os anos de 2020 e 2021 o Brasil estava vivendo o auge da Pandemia da Covid-19, naquele período eram divulgadas notícias de compra de respiradores de porcos para serem usados em humanos e escândalo de suposta corrupção envolvendo a compra de vacinas, por exemplo. Foi nesse contexto em que a Lei nº 14.230/2021 foi construída para alterar a LIA. Talvez sejam apenas coincidências.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro, RJ: Império do Brasil, [1824]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 14 de ago. 2023.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1934]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1937]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1946]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1957]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1957]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, 2 de junho de 1992**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1992]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 15 de mai. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4850/2016**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 13 de ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887/2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121. Acesso em: 16 de abr.2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário n.1 ao Projeto de Lei nº 10.887, de 20183**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173. Acesso em: 16 de abr.2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara instala comissão especial sobre improbidade administrativa**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/577458-camara-instala-comissao-especial-sobre-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 16 de abr.2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173. Acesso em: 16 de abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário n.2 ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078. Acesso em: 17 de abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário n. 3 ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2084714. Acesso em: 19 de abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 157/2021/PS-GSE**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2088544. Acesso em: 22 de abr. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2505/2021 (Nº anterior: pl 10887)**. <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2184458>. Acesso em: 23 de abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm. Acesso em: 25 de jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 26 de jun. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1942]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 03 de jul. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1940]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 7 de jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 843989. Rep. Geral Tema:1199**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 11 de jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Nova lei de improbidade: TRF5 nega prescrição e condena ex-prefeito de Catingueira (PB)**. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=324772>. Acesso em: 10 de set. 2023.

CAMARGO, P. M. S. de; OLIVEIRA, C. C. de. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: MECANISMO PREVENTIVO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 41–64, 2017. DOI: 10.5902/1981369423218. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23218>. Acesso em: 25 mai. 2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: JusPodivum, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CORREIA, Atalá; CARNEIRO, Rafael, de A. Araripe. Prescrição, improbidade e retroatividade da *novatio legis in melius*. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. (Coleção IDP). São Paulo: Almedina, 2022.

CUNHA, Rogério Sanches Cunha. **Manual de Direito Penal**. Volume Único. 8ª ed. Salvador: JusPodivum, 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na Vida dos Povos: da Idade Média ao Século XXI**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria geral do direito civil**, 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FARIAS, Cristiano Chaves de; BRAGA NETTO, Felipe; ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil**. Volume Único. 5ª ed. Salvador: Ed. JusPodivum, 2020.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**, 4ª ed. São Paulo: Grupo GEN, 2016.

FERNANDES, Og *et al.* **Lei de Improbidade Administrativa**: principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na jurisprudência do STJ. São Paulo: Editora Juspodivum, 2022.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Do Positivismo ao Pós-Positivismo Jurídico: o Atual Paradigma Jusfilosófico Constitucional, **Revista de Informação Legislativa**, 2011.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. São Paulo: Grupo GEN, 2018.

FREITAS, Juarez. Do Princípio da Probidade e de sua Máxima Efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 204:65-84, abr./jun. 1996.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; PORTO, José Roberto Mello. Breves apontamentos de direito intertemporal, legitimidade, tutela provisória e indisponibilidade de bens na ação de improbidade administrativa pós lei nº 14.230/2021. In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. **Improbidade Administrativa**: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021. Londrina, PR: Thoth, 2023.

GALVÃO, Jorge Octávio L. **O neoconstitucionalismo e o fim do estado de direito**. (Série eDB). São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

HOLANDA Jr, André Jackson; TORRES, Ronny Charles Lopes. **Lei de Improbidade Administrativa**: comentada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**:

Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEAL, Rogério Gesta. Imbricações Necessárias entre Moralidade Administrativa e Proibidade Administrativa. **Revista Novos Estudos Jurídicos** – Eletrônica, v.19, n. 2, mai-ago, 2014. DOI: 10.14210/nej.v19n2.p348-376. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/104>. Acesso em: 20 mai. 2023.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil: Parte Geral**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARINHO, Daniel Octávio Silva; ANJOS, Thiago Calandrini de Oliveira. Da inaplicabilidade dos institutos de processo coletivo aos processos de improbidade administrativa à luz da lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Londrina, PR: Thoth, 2023.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência** (Florianópolis), v. 43, n. 90, 2022.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: Princípios e Regras Constitucionais**. São Paulo: WMF Martins e Fontes, 2013.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Direito administrativo contemporâneo: temas fundamentais**. Salvador: JusPodivm, 2016.

SÁ, Carla Teresa Bonfadini; CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Reflexões acerca da efetividade da tutela coletiva da proibidade administrativa, à luz das modificações operadas pela lei nº 14.230/2021: avanço ou retrocesso? In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Londrina, PR: Thoth, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.