



Improbidade administrativa: principais mudanças introduzidas pela lei nº 14.230/2021

Administrative misconduct: main changes introduced by Law No. 14,230/2021

Anna Beatriz de Vasconcelos Gama Barbosa¹

Aceito para publicação em: 03/06/2024

Área do conhecimento: Direito

DOI: 10.18378/rbfh.v13i2.10533

RESUMO: O presente trabalho busca analisar algumas das principais mudanças efetuadas pela lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (lei nº 8.429/1992), através da análise sistemática da legislação e dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre o tema. Inicialmente, parte-se das alterações concernentes às modalidades dos atos de improbidade, especialmente quanto a novidade da taxatividade do art. 11 da LIA. A pesquisa também pretendeu examinar a supressão da improbidade culposa e o estudo do dolo específico, além da (im)possibilidade de retroatividade das normas beneficinas. Em seguida, o trabalho aborda a legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade, segundo as novidades da nova lei e o recente entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal. Por fim, são examinadas as novas regras prescricionais aplicáveis aos atos de improbidade e sua irretroatividade quanto aos fatos pretéritos.

Palavras-chave: Dolo Específico; Improbidade Administrativa; Legitimidade Ativa; Prescrição; Retroatividade.

ABSTRACT: This paper seeks to analyze some of the main changes made by Law No. 14,230/2021 in the Administrative Improbability Law (Law No. 8,429/1992), through the systematic analysis of the legislation and the doctrinal and jurisprudential understandings on the subject. Initially, it starts from the changes concerning the modalities of acts of improbity, especially regarding the novelty of the exhaustiveness of article 11 of the LIA. The research also intended to examine the suppression of culpable improbity and the study of specific intent, in addition to the (im)possibility of retroactivity of the beneficial norms. Next, the work addresses the active legitimacy for the filing of the improbity action, according to the novelties of the new law and the recent understanding signed by the Federal Supreme Court. Finally, the new statute of limitations applicable to acts of improbity and their non-retroactivity in relation to past facts are examined.

Keywords: Specific Intent; Administrative Misconduct; Active Legitimacy; Prescription; Retroactivity.

INTRODUÇÃO

O termo *improbidade* designa a inobservância dos valores morais de integridade, honestidade e lisura. Ser ímprobo é, portanto, ser desonesto e ser contrário aos valores éticos que envolvem o indivíduo na coletividade (Carvalho Filho, 2019).

A improbidade administrativa verifica-se quando esse comportamento lesiona a Administração Pública, atingindo, conseqüentemente, toda a coletividade. Essa conduta

¹Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. E-mail: annabeatrizvgbarbosa@gmail.com.

representa uma violação clara ao princípio da moralidade, expressamente consignado no caput do artigo 37 da Constituição Federal, assim como a diversos outros princípios dele decorrentes.

Ao buscar distinguir a improbidade administrativa da moralidade administrativa, Neves e Oliveira (2018) destringem que doutrina diverge quanto à definição de (im)probidade administrativa, sendo que alguns autores consideram que a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa, enquanto outros argumentam que a moralidade é um princípio constitucional e que a improbidade decorre da violação desse princípio. Assim, Neves e Oliveira (2018) anotam que no Direito positivo, a improbidade administrativa não se confunde com a imoralidade administrativa. Decerto, o conceito normativo de improbidade administrativa é mais amplo do que aquele presente no léxico. Com efeito, embora a imoralidade possa levar à improbidade, a recíproca não é verdadeira: ou seja, nem todo ato de improbidade implica violação do princípio da moralidade.

No âmbito constitucional, a Constituição Cidadã de 1988 trouxe em seu texto punições para o ato de improbidade, e remeteu à lei ordinária a competência para regular a forma e a graduação dessas penalidades, sem prejuízo da ação penal cabível, nos termos do art. 37, § 4º, da CRFB/1988.

As ordens constitucionais anteriores já traziam o sequestro e o perdimento de bens como consequências pelos crimes contra a fazenda pública, com o intuito de restabelecer o patrimônio público e punir o infrator; diferentemente, o atual texto constitucional não se limitou a trazer penalidades pecuniárias voltadas a garantir o patrimônio do Estado, mas também punições relacionadas à suspensão dos direitos políticos e à perda do cargo público.

A Lei nº 8.249, de 02 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa, foi publicada justamente para regular as sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, provendo também outras providências, como o trâmite processual a ser observado.

A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, trouxe, todavia, significativas alterações às disposições da Lei nº 8.249, sendo comumente conhecida como Nova Lei de Improbidade Administrativa, diante da extensão das transformações que promoveu. Assim, pode-se dizer que pela primeira vez desde a sua criação a LIA (Lei de Improbidade Administrativa) sofreu profunda reforma, razão pela qual se mostra fundamental a análise específica das principais mudanças e seus impactos reais no julgamento de casos de improbidade administrativa.

O presente trabalho buscará, assim, identificar e analisar as principais mudanças introduzidas pela lei nº 14.230/2021 no sistema da improbidade administrativa, através do estudo da doutrina e da jurisprudência correlata, sem, contudo, esgotar o tema, diante da significativa gama de alterações existentes.

MODALIDADES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal não definiu em seu texto as condutas consideradas ímprobas; esse papel ficou a cargo da lei ordinária, especificamente a lei nº 8.249/92, que classificou os atos de improbidade em categorias de acordos com os valores ofendidos pelo ato, utilizando o critério *ratione materiae* (Carvalho Filho, 2019).

Em seu texto original já constavam as três categorias hoje vigentes: os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); os que causam prejuízo ao erário (art. 10); e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Posteriormente, a Lei Complementar nº 157/2016 inseriu uma quarta modalidade de improbidade, qual seja, a decorrente de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, na forma do art. 10-A. Essa modalidade, todavia, perdeu a sua vigência com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, que revogou expressamente esse dispositivo.

A conduta anteriormente prevista no art. 10-A, entretanto, continua sendo ato de improbidade, o que houve foi apenas uma realocação do seu conteúdo, que passou a estar previsto no art. 10, inciso XXII. Ocorreu, portanto, uma unificação do art. 10 com o antigo art. 10-A. Para Marrara (2023), a mudança se mostrou adequada, já que o art. 10-A havia criado uma cisão desnecessária e tecnicamente questionável do ponto de vista da consagrada tripartição dos atos de improbidade.

Com o advento da nova lei, as três modalidades vigentes passaram a exigir o dolo para a sua caracterização; a conduta do agente, portanto, deve ser dolosa, evada de má-fé e *animus* para que o ato esteja configurado.

O *caput* dos dispositivos listados busca descrever um ato ímprobo genérico, isto é, uma conduta básica, cabendo aos incisos posteriores descreverem condutas específicas, situações em que o ato estará caracterizado, todas elas incluídas na primeira (Greggi; Mattaraia; Silveira, 2022)

Antes das modificações introduzidas, todas as condutas eram tidas como exemplificativas, de modo que inúmeras outras condutas fora do rol poderiam se alocar no *caput* do dispositivo. Essa ideia permaneceu quanto as modalidades tipificadas nos arts. 9º e 10, de enriquecimento ilícito e de lesão ao erário, respectivamente.

Isso fica claro quando os dispositivos em análise utilizam o termo '*notadamente*' para inaugurar os incisos, de modo a indicar que outros comportamentos ali não elencados, desde que se coadunem com a conduta básica da cabeça no artigo, poderão configurar ato de improbidade.

A mesma lógica, todavia, não se aplica mais ao art. 11, que trata dos atos que atentam contra os princípios da administração pública. Vejamos o quadro comparativo:

Antes da Lei nº 14.230/2021	Atual redação
Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:	Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

Desse modo, a nova redação da LIA afastou o cunho exemplificativo do dispositivo, marcado pela expressão *'notadamente'*, tornando-o um rol taxativo, já que, pela atual redação, o dispositivo exige a caracterização de pelo menos uma das condutas elencadas. A mudança aproximou o sistema da improbidade administrativa às nuances do Direito Penal, que prevê o princípio da taxatividade da norma.

A finalidade do legislador foi reduzir a imprecisão e abertura demasiada da norma, uma vez que, pela antiga redação, qualquer inobservância intencional dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade poderia ser considerada um ato de improbidade. Buscou-se, assim, rechaçar a *"vulgarização da improbidade"* e a discricionariedade ampla do intérprete (Marrara, 2023).

Paralelamente, a nova lei extinguiu alguns dos incisos do art. 11. São eles, os incisos I, II, IX e X, que assim dispunham: "praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência", "retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício", "deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação" e "transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área da saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere".

Já outros incisos foram alvos de maior detalhamento e especificação, uma vez que antes continham uma redação rasa e genérica. A finalidade aqui foi, mais uma vez, restringir o âmbito de alcance da responsabilização pelo microssistema da LIA. Isso aconteceu com os incisos III, IV, V e VI, vejamos o quadro comparativo:

Antes da Lei nº 14.230/2021	Atual redação
III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;	III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;
IV - negar publicidade aos atos oficiais;	IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da

V - frustrar a licitude de concurso público;	sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;
VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;	V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

Assim, por exemplo, para que esteja configurado o ato ímprobo do inciso III, não basta mais que o agente divulgue fato sigiloso, é necessário também o efetivo beneficiamento ou comprovado risco a segurança da sociedade e do Estado.

Apesar das consideráveis restrições incluídas, a Lei nº 14.230/2021 acrescentou dois novos incisos no art. 11, vejamos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

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

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos (Brasil, 2021)

O inciso XI trata do nepotismo direto e cruzado, incorporando o conteúdo da Súmula Vinculante nº 13, enquanto o inciso XII busca combater o ato de publicidade que contrarie o § 1º do art. 37 da CRFB/1988, isto é, atos em que constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

ELEMENTO SUBJETIVO: SUPRESSÃO DA IMPROBIDADE CULPOSA

Originalmente, a Lei nº 8.429/1992 somente fazia menção ao elemento subjetivo no art. 10 (atos de improbidade que causam lesão ao erário), prevendo a possibilidade de responsabilização por ação ou omissão, dolosa ou culposa. Apesar de não constar expressamente nos arts. 9º e 10, a jurisprudência, acompanhada pela doutrina majoritária, firmou o entendimento acerca da exigência do elemento subjetivo também nessas modalidades.

Sobre o tema, Di Pietro (2020, p. 1.857) lecionava sobre a importância da verificação do elemento subjetivo:

No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

Prevalecia-se, pois, a exigência de dolo quanto às condutas praticadas nos arts. 9º e 11 e ao menos de culpa nas condutas do art. 10. Para Di Pietro (2020, p. 1.857):

É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento. A tendência da jurisprudência é a de somente admitir a conduta culposa na hipótese do artigo 10 da lei de improbidade, já que o dispositivo legal a prevê expressamente. Nas hipóteses dos artigos 9º e 11, exige-se comprovação de dolo.

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, não mais existe no ordenamento qualquer hipótese de improbidade culposa, de modo que todas as modalidades consignadas na lei exigem o elemento dolo para a sua configuração.

A nova lei também se prestou a definir o dolo nos termos da LIA: “art. 1º [...] § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (Brasil, 2021, n.p.). Trata-se, portanto, de um dolo específico, o tipo exige além da mera vontade de praticar o ilícito, uma finalidade especial do agente.

Importante consignar que antes, como não havia uma definição do dolo aplicável à LIA, vigorava o posicionamento de que o elemento volitivo exigido era o dolo meramente genérico, situação essa que mudou completamente com a nova lei.

Com essa importante mudança, tem-se que a intenção do ímprobo é alcançar o benefício próprio ou de terceiros, em detrimento do interesse público. Por isto, não é outro o entendimento se não o de que a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, conforme já decidiu o e. Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 1999).

Para melhor exemplificar, o Superior Tribunal de Justiça, com base nessa nova sistemática, já decidiu pela ausência de improbidade no ato de contratação de servidores temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, já que nesse caso estaria ausente o dolo específico:

A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário

para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública (Brasil, 2022a, p. 1)

Cumpre destacar que a alteração da lei não suprimiu por completo a possibilidade de responsabilização pelo ato culposos, desde que em conformidade com outros dispositivos do ordenamento, em outras instâncias, que não a da improbidade administrativa (Greggi; Mattaraia; Silveira, 2022).

Foi consignada, inclusive, a possibilidade de conversão da Ação de Improbidade Administrativa em Ação Civil Pública, nos casos em que o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, o que pode se dar a qualquer momento (art. 17, § 16, da LIA). É o caso, por exemplo, da constatação de uma ilegalidade administrativa perpetrada através de uma conduta culposa.

No Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843.989/PR, o STF fixou a tese de que a norma benéfica da Lei 14.230/2021, quanto a revogação da modalidade culposa, não incide sobre a eficácia da coisa julgada, nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Isso porque prevaleceu na Corte o entendimento de que a LIA está no âmbito do direito sancionador, e não do direito penal.

Por outro lado, na mesma tese, ficou consignado que a nova lei se aplica a casos praticados na vigência da lei anterior, desde que não haja condenação transitada em julgado, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente, em virtude da revogação expressa do tipo culposos.

LEGITIMIDADE ATIVA PARA A PROPOSITURA DA DEMANDA

Anteriormente à Lei nº 14.230/2021, a LIA previa a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada para a propositura da ação de improbidade, isto é, a pessoa jurídica que sofreu as lesões decorrentes do ato.

A nova lei tentou restringir essa legitimidade apenas ao Ministério Público, tanto para a propositura da ação, como para a celebração do acordo de não persecução civil (arts. 17, *caput* e art. 17-B, *caput*). Percebe-se nesse ponto que a lei em comento tentou, mais uma vez, reforçar a aproximação da sistemática da LIA ao Direito Penal, já que neste o Ministério Público possui a competência privativa para a propositura da ação penal pública.

A questão foi, todavia, objeto de controvérsias no âmbito acadêmico e jurisprudencial. No mesmo ano em que publicada a lei, foram propostas as Ações Diretas de

Inconstitucionalidade nº 7.042/DF e nº 7.043/DF, que impugnaram, entre outros pontos, a legitimidade privativa do Ministério Público.

Para a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE) e para a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados do Distrito Federal (ANAPE-DF), autoras das citadas ADIs, retirar a competência da advocacia pública de ingressar com ações de improbidade significaria retirar do Estado parte essencial da função de defesa do cidadão e dos entes federados conferida pela legislação pátria.

Ambas as ações possuíram como fundamento a violação ao art. 23, I, da Constituição Federal, isto é, a competência comum dos entes federados em zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público. Também invocaram o art. 37, § 4º, assim como os arts. 131 e 132, estes que tratam das atribuições da Advocacia Pública.

Em acórdão publicado em 31 de agosto de 2022, a Suprema Corte entendeu pela inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto dos dispositivos questionados, para restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil.

Em seu voto, o relator Ministro Alexandre de Moares, seguido pela maioria, destacou o caráter cível das ações de improbidade, assentado na Constituição, o que indicaria justamente a impossibilidade da imposição de uma exclusividade na titularidade do polo ativo dessa espécie de demanda. Isso embasado no §1º do artigo 129 da CF, *que aponta a pluralidade de legitimados, ao lado do Parquet, para o ajuizamento de ações cíveis, como é o caso da ação de improbidade.*

Fundamentadamente, o Ministro também consignou a impossibilidade de partir da gravidade das sanções potencialmente aplicáveis nas ações de improbidade para tentar modificar a natureza dessas ações e conseqüentemente impor a legitimidade única do Ministério Público. Nesse sentido,

A gravidade das sanções previstas pelo próprio texto constitucional aos atos de improbidade é corolário do locus primordial que o texto consagra à moralidade administrativa, mas sua natureza ainda é cível, como bem asseverou o i. Ministro Roberto Barroso no julgamento da Pet nº 3.240-AgR: “E não se diga que a previsão constitucional de sanções iguais (perda do cargo) ou semelhantes (suspensão dos direitos políticos e inabilitação para o exercício de função pública) para o ilícito civil de improbidade e para o crime de responsabilidade caracterizaria a coincidência entre tais regimes sancionatórios. Por óbvio, a natureza do regime sancionatório não é determinada pela natureza das sanções que ele enseja. A título exemplificativo, veja-se que a suspensão de direitos políticos sanção de natureza política é um dos efeitos secundários da condenação criminal, mas, por óbvio, a sua aplicação não confere caráter político ao processo penal. Assim, a existência de sanções coincidentes nos crimes de

responsabilidade e ilícitos de improbidade administrativa não interfere na natureza dessas instâncias de responsabilização.” (Brasil, 2022b, p. 14-15)

A Suprema Corte, acatando os pleitos autorais, também pontuou que supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas uma limitação inconstitucional do princípio do acesso à justiça, insculpido no art. 5º, XXXV, da CF, assim como ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF), no tocante a defesa do patrimônio público.

Outro ponto interessante discutido na citada ação diz respeito à obrigatoriedade de defesa imposta a Advocacia Pública, caso tenha havido parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, consubstanciada no art. 17, § 20, outra novidade introduzida pela lei nº 14.230/21.

Ao ser provocado a julgar a matéria, o STF concluiu pela inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, no sentido de que não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da advocacia pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica.

O atual entendimento é, portanto, de que a defesa pela assessoria jurídica que emitiu o parecer é facultativa, nos termos de lei específica autorizativa.

NOVAS REGRAS PRESCRICIONAIS

É evidente que processos de natureza sancionatória não podem ter duração ilimitada. A prescritibilidade consiste em elemento essencial à segurança jurídica e ao princípio da eficiência (Nobre Junior, 2022). Sobre o tema, Nobre Junior (2022, p. 179-180) leciona:

A doutrina propôs-se a investigar as razões justificativas da prescrição no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Nieto, a partir de uma análise da jurisprudência espanhola, precisamente do Tribunal Supremo, desvendou explicações de múltiplas ordens, a saber: a) lógicas, resultante da comparação com as faltas ou delitos, uma vez não ser justa que hajam, no que concerne às infrações administrativas, condições desfavoráveis às tipificadas no Código Penal; b) de sentido comum, justificadas pela necessidade de que não se prolonguem indefinidamente situações expectantes de uma possível sanção; c) jurídicas, porquanto, quando passa certo tempo, carece-se de razões para o castigo, pois, em boa medida, o tempo, ao alterar as condições concorrentes, faz com que a adequação entre o fato e a sanção principal desapareça.

Na antiga redação da LIA, o prazo prescricional aplicável às ações de improbidade era de cinco anos, com diferentes termos iniciais. O termo inicial, nesse caso, poderia ser o término do exercício do mandato, cargo em comissão ou de função de confiança; ou ainda, a data de

apresentação à administração pública da prestação de contas final da entidade que recebedora subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício da administração. Ou, sendo o caso, aplicava-se o 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.

A Lei de Improbidade Administrativa, através da Lei nº 14.230/2021, reformulou o capítulo da prescrição. Agora, o prazo prescricional geral é de oito anos, contado da data do ato ímprobo ou do dia em que cessou a permanência, para infrações permanentes.

Apesar do prazo do superior, acrescido de 3 (três) anos em relação à sistemática anterior, a mudança do termo inicial representa situação benéfica ao sujeito ímprobo. Nesse sentido:

Levando-se em consideração os atos praticados no início do mandato, o prazo prescricional de cinco anos seria ainda somado ao tempo restante no exercício da função. No caso de dois mandatos consecutivos, nas lições de Garcia e Alves (2017), o início da contagem do prazo se dá a partir da dissolução do segundo mandato, independentemente de qual dos dois viu-se marcado pela ocorrência da conduta. Entendimento também firmado no periódico do Superior Tribunal de Justiça, Jurisprudência em Teses, 38o edição, item 14 (Greggi; Mattaraia; Silveira, 2022, p. 17)

Percebe-se também que o legislador, em um esforço por simplificar, eliminou a distinção na contagem dos prazos prescricionais para diferentes espécies de agentes públicos, unificando o termo inicial da fluência do prazo. Assim, eventuais dúvidas que circundavam a sistemática anterior foram eliminadas com o novo regramento.

Outra importante mudança diz respeito às causas suspensivas e interruptivas do prazo prescricional. A antiga redação da LIA não fazia qualquer menção a essas causas, o que trazia à tona a indagação acerca da aplicação das regras gerais do Código Civil, hipóteses mais adequadas às relações obrigacionais privadas (Nobre Junior, 2022).

A Lei nº 14.230/2021, mais atenta às particularidades do processo de improbidade, trouxe de maneira expressa as causas suspensivas e interruptivas do lapso prescricional. Assim dispõe o art. 23, § 1º, da LIA:

§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 (Brasil, 2021)

O dispositivo acima transcrito traz a hipótese em que o prazo prescricional ficará suspenso na pendência de inquérito civil ou outro processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos na LIA, a cessação da suspensão, nesse caso, ocorrerá com o término do procedimento, ou, após o prazo de 180 dias, caso não seja concluído nesse período.

A lei também traz cinco hipóteses de interrupção do prazo, vejamos:

§ 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.
(Brasil, 1992)

Outra inovação introduzida pelo legislador é a prescrição intercorrente, prevista no art. 23, §§ 5º e 8º, da LIA, que assim dispõe:

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no **caput** deste artigo.
§ 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.
(Brasil, 1992)

Sobre a prescrição intercorrente Nobre Junior (2022) explica este excerto refere-se ao instituto da prescrição intercorrente, cuja efetivação ocorre após a interrupção do prazo prescricional, desde que o novo prazo de quatro anos, reduzido pelo evento interruptivo do intervalo originário, seja cumprido dentro dos intervalos especificados nos incisos I a IV do §4º do art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Assim, a decretação da prescrição intercorrente pode ser realizada *ex officio* ou mediante requerimento da parte interessada.

A partir de todo o exposto, é possível identificar que o novo regramento do sistema prescricional aplicável aos atos ímprobos é benéfico ao agente infrator, razão pela qual questionou-se ao STF a possibilidade de aplicação retroativa dos novos dispositivos a situações pretéritas.

No Tema 1.199 de Repercussão Geral, a Suprema Corte firmou a tese de que o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais somente a partir da publicação da Lei (Brasil, 2022). Na fundamentação do acórdão, o relator Ministro Alexandre de Moraes assim consignou:

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de

punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.

16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.

17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente –, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. Edson Fachin.

(Brasil, 2022c, p. 5)

Desse modo, os novos marcos temporais, conforme decidido pelo STF, somente possuem aplicabilidade a partir da promulgação da Lei nº 14.230/2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa tem como principal finalidade combater atos que causem lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa e aos princípios da Administração Pública. Ela visa garantir a probidade e a ética na conduta dos agentes públicos, punindo aqueles que pratiquem atos ímprobos.

Ela surgiu para dar aplicabilidade ao comando constitucional do § 4º, do art. 37, da Constituição Federal. Em 2021, sofreu uma grande reforma, através da Lei nº 14.230/2021, que reformulou a sistemática da LIA, trazendo significativas alterações em seu texto.

A novidade gerou muitas reflexões, tanto no âmbito doutrinário, quanto jurisprudencial, sendo o STF várias vezes provocado para se pronunciar sobre o tema e pacificar a matéria decorrente das alterações.

Em síntese, nota-se como principais mudanças a taxatividade do art. 11 (atos que atentam contra os princípios da Administração Pública); a exigência de dolo específico para a configuração do ato de improbidade; a legitimidade privativa do Ministério Público para a propositura da ação, posteriormente rechaçada pelo STF; além dos novos regramentos prescricionais, com novos marcos temporais, causas suspensivas e interruptivas expressamente consignadas, bem como a prescrição intercorrente.

Ao ser acionado para se manifestar sobre a retroatividade da nova lei, o STF consignou que o novo diploma legal se aplica aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado.

Fato é que muitas discussões ainda serão trazidas à tona diante de tantas modificações recentes; estamos, na realidade, perante um novo esquema doutrinário e jurisprudencial em formação. E o seu estudo se mostra de grande relevância para correta e justa aplicação da norma pelos operadores do direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 61. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15261/constituicao_federal_61ed.pdf?sequence=227&isAllowed=y. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional do Brasil. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional do Brasil. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.913.638/MA (Tema de Repercussão Geral n.º 1108/STJ). Processual Civil e Administrativo. Recurso Especial Representativo da Controvérsia. Improbidade. Contratação de Servidor Temporário. Autorização. Lei Local. Dolo. Afastamento. **Min. Gurgel de Faria**, Brasília, 11 maio 2022a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003436012&dt_publicacao=24/05/2022. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 213994/MG. Administrativo. Responsabilidade de Prefeito. Contratação de Pessoal sem Concurso Público. Ausência de Prejuízo. **Min. Garcia Vieira**, Brasília, 17 ago. 1999. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199900415612&dt_publicacao=27/09/1999. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.042/DF. Constitucional e Administrativo. Constitucionalização de Regras Rígidas de Regência da Administração Pública, Proteção ao Patrimônio Público e Responsabilização dos Agentes Públicos Corruptos Previstas no Artigo 37 da CF. Vedação à Exclusividade do Ministério Público para Propositura da Ação por Ato de Improbidade Administrativa e do Acordo de Não Persecução Civil (CF, Artigo 129, §1º). Legitimidade Concorrente e Disjuntiva entre Fazenda Pública e Ministério Público. Vedação à Obrigatoriedade de Atuação da Assessoria Jurídica na Defesa Judicial do Administrador Público. Ação Parcialmente Procedente. **Min. Alexandre de Moraes**, Brasília, 31 ago. 2022b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>. Acesso em: 4 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843.989/PR (Tema de Repercussão Geral n.º 1199/STF). Constitucional e Administrativo. Irretroatividade da Lei mais Benéfica (Lei 14.230/2021) para a Responsabilidade por Atos Ilícitos Cíveis de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). Necessidade de Observância da Constitucionalização de Regras Rígidas de Regência da Administração Pública e Responsabilização dos Agentes Públicos Corruptos Previstas no Artigo 37 da CF. Inaplicabilidade do Artigo 5º, XL da Constituição Federal ao Direito Administrativo Sancionador por Ausência de Expressa Previsão Normativa. Aplicação dos Novos Dispositivos Legais Somente a Partir da Entrada em Vigor da Nova Lei, Observado O Respeito ao Ato Jurídico Perfeito e a Coisa Julgada (CF, Art. 5º, XXXVI). Recurso Extraordinário Provido com a Fixação de Tese de Repercussão Geral para o Tema 1199. **Min. Alexandre de Moraes**, Brasília, 18 ago. 2022c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 4 jun. 2024.

CARVALHO FILHO, J. S. **Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense 2020, p. 1.857.
GREGGI, L. A. da S.; MATTARAIA, F. de P. L. I.; SILVEIRA, S. S. da. Análise das principais mudanças na Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 2–22, 2022.

MARRARA, T. Atos de improbidade: como a lei nº 14.230/2021 modificou os tipos infrativos da LIA?. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 162–178, 2023.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

NOBRE JUNIOR, E. P. Improbidade administrativa e prescrição - apontamentos sobre a reforma legislativa. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [s. l.], v. 22, n. 88, p. 177–200, 2022.