Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v6,2023/06

ISSN 2178-6925

NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI N° 14.230/2021) Á LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

NEW LAW ADMINISTRATIVE IMPROBITY (LAW Nº 14.230/2021) IN THE LIGHT OF SANCTIONING ADMINISTRATIVE LAW.

Ugleno Alves Pereira Santos
Estudante do curso de Direito da faculdade Alfa Unipac;
e-mail: uglenoalves@gmail.com

David da Silva Duarte
Estudante do curso de Direito da faculdade Alfa Unipac;
e-mail: david.s.d.arte@gmail.com

Thalles da Silva Contão
Bacharel em direito, especialista em .....
e-mail: thallesdasilvacontao@gmail.com

Recebimento 15/06/2023 Aceite 26/06/2023

RESUMO

O estudo promove a análise da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n° 14.230/2021, sob o aspecto do direito administrativo sancionador. A pesquisa evidenciou a natureza sancionatória da LIA, e a sua submissão às garantias constitucionais individuais. Trabalhou-se, ainda, o julgamento do Supremo Tribunal Federal no ARE 843.969 que fixou o entendimento da irretroatividade da NLIA para aqueles processos transitados em julgados e que estão na fase de execução. Concluiu-se por uma ruptura com a redação anterior da Lei n° 8.429/92 a partir da vigência da Lei n° 14.230/2021.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa; Nova Lei; Direito Administrativo Sancionador; Lei n° 14.230/2021.

Abstract

The study promotes the analysis of the New Law of Administrative Improbity (Law No. 14.230/2021, under the sanctioning administrative law aspect. The research showed the sanctioning nature of the LIA, and its submission to individual constitutional guarantees. Work was also carried out , the judgment of the Federal Supreme Court in ARE 843,969 that established the understanding of the non-retroactivity of the NLIA for those processes that became final and unappealable and that are in the execution phase. from the effectiveness of Law No. 14.230/2021.

Keywords: Administrative Improbity; New Law; Sanctioning Administrative Law; Law nº 14.230/2021.

ISSN 2178-6925

1.Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao tratar da Administração Pública em geral, consolida princípios básicos, que inexoravelmente, devem nortear o *modus* pelo qual os agentes públicos operarão a máquina do Estado.

Sabe-se que, hodiernamente, tornou-se comum testemunhar nos noticiários o uso do patrimônio público em benefício particular, sem que se leve em consideração os rudimentos legais a abalizarem a atuação de quem o controla, seja por previsão legal, institucional, ou mesmo pelo sufrágio universal.

Vindo a propósito tais rudimentos, é de se destacar que o art. 37 da Carta Republicana estabelece que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Por consequência lógica, os atos dos agentes que, prescindindo dos elementos basilares da administração, desempenham sua função em desconformidade com o que se tem por legítimo, equânime e probo, são caracterizados como atos de improbidade administrativa.

No que diz respeito à Legislação Brasileira acerca do tema, nos últimos meses muito se discutiu sobre a novidade normativa ocasionada pela Lei de n. 14.230, de 2 de 25 de Outubro de 2.021, em substituição substancial à Lei de n. 8.429, de 02 de Junho de 1.992.

Trata-se da Lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, assim como estabelecido no §5º, do art. 37, da CF/88, que se classifica como norma de eficácia limitada, por prever que estas sanções serão regulamentadas por lei, sobre a qual se discutirá aqui.

ISSN 2178-6925

Assim, o presente tratado visa promover uma elucidação científica em relação à temática, trazendo deslinde destes elementos, seja pelas congruências e incongruências entre o antigo e o novo bojo normativo, seja para aclarar acerca dos efeitos desse último e o entendimento jurisprudencial consolidado no ordenamento brasileiro.

2. Considerações Acerca da (IM)Probidade Administrativa.

Os princípios constitucionais insculpidos no já indicado artigo 37 da Lei Maior se servem como verdadeiro baluarte a sedimentar a condução da Administração Pública, seja de modo transitório ou definitivo, a depender do que prevejam as normas vigentes.

A preterição desses institutos, que mais que princípios, se revelam como prolegômenos indissociáveis de uma gestão administrativa dotada de todos os atributos inatos aos atos que dela decorrem, transparece naquilo que se conceitua como improbidade.

Diz-se que a probidade, de origem latina (*probitate*), é tudo o que é bom, honrável, honesto e íntegro; em contraponto, contudo, à improbidade (improbitate), vinculado ao que é imoral e desonesto (NEVES; OLIVEIRA, 2022 p. 04).

Na esteira do que dispõe o art. 1°, da Lei de n. 8.429, de 1.992, a improbidade administrativa desagua em um “sistema de responsabilização”, que importa em qualificativo indispensável à interpretação sistemática e teleológica de coligação entre a Lei ordinária sob comento e os parâmetros da Constituição.

É notório que o objetivo do legislador, além de formalizar o que se tinha por mera teoria, lavrou-se em perfazer, na norma, uma sistemática completa, objetiva e finalística a buscar o enfrentamento àquilo que viola desde os preceitos mais básicos do que se tem por moralidade, até às ações dotadas da mais pura complexidade ímproba.

O que se extrai do pensamento de Pozzo e Oliveira, quando definido o objetivo de se regulamentar o que se tem por improbidade administrativa:

ISSN 2178-6925

> A improbidade administrativa nasce e desenvolve-se à luz do conteúdo normativo e axiológico recepcionado e irradiado pela própria Constituição Federal, no momento em que há fundação do paradigma de Estado Democrático de Direito no Brasil, após o regime de ditadura (1964-1985), a revelar que não haveria (e não há) democracia (com todos os seus corolários formais e materiais) sem a decisão fundamental de enfrentamento de práticas de corrupção que assolam a organização do Estado, corroendo o seu aparelho, impedindo de realizarem-se os interesses públicos a que as instituições estatais estão preordenadas. Práticas de corrupção, como patologia social, são vícios resistentes à extinção, mas o nível de sua percepção ou vivência pode e deve ser institucionalmente confrontado.(Pozzo e Oliveira, 2022, p. 53)

Feitos esses apontamentos, é válido dizer que o Constituinte Originário, ao prever a submissão dos atos do gestor ou utilizador da coisa pública sob os filtros do âmbito civil, penal ou administrativo, teve por mérito a elevação do interesse social em detrimento do privado, haja vista seu caráter impessoal.

Assim, por dedução, o intuito da Carta Cidadã tem por advento o interesse em associar os valores tidos por comuns pela humanidade a, agora, um cunho constitucional e infraconstitucional, que se evolui diante das diversas modificações naturais da sociedade, sem perder a inerências ao arcabouço principiológico da probidade.

Ainda mais que isso, percebe-se uma inclinação pendida ao lado do zelo pelo erário, pela verdade, impessoalidade, lealdade e imparcialidade, com seus respectivos demonstrativos, como abordam Pozzo e Oliveira (2022).

Outrossim, nota-se que se correlacionam a improbidade administrativa e o que se tem por princípio da juridicidade, já que sendo esse último inobservado, automaticamente surge potencial configuração do ato ímprobo, nos casos que preenchidas as exigências legais constantes da legislação.

Ao tratar dos fatores a comporem os atos de improbidade, Neves e Oliveira afirmam o seguinte:

ISSN 2178-6925

> Não obstante a amplitude da tipificação dos atos de improbidade, é preciso destacar que a improbidade não se confunde com mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator. A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa. (Neves e Oliveira, 2022, p. 04)

Tecendo essas considerações, chega-se à conclusão de que as normas a tratar sobre a temática aqui abordada não se prestam somente a velar pelo bom funcionamento da máquina estatal em suas três esferas, meramente por natureza pedagógica.

Pelo contrário, a intuição legislativa voltou-se a não permitir que os ofensores dos bons costumes, princípios e condutas impostas por norma dotada de eficácia fossem anistiados pelo “manto” do poder público, que impõe ainda mais o escorreito acatamento do que venha a ser considerado probo.

3. Aspectos da Lei de Nº 8.429/92 e Repercussões da Nova Lei de Improbidade Administrativa (lei n. 14.230/2021)

Não seria insólito afirmar que a Lei de n. 8.429/92 pode ser interpretado como um dos mais destacados mecanismo jurídicos de combate à corrupção, que posteriormente veio a sofrer alterações ante a modificação legislativa da Lei de n. 14.230/2021, como dito no tópico introdutório deste tratado.

Mais que uma alteração formal, a nova lei trouxe consigo uma mutação ao conteúdo normativo da Lei sancionada há mais de 30 anos, sendo substituídos, a exemplo, elementos subjetivos, objetivos, processuais e materiais dos atos de improbidade, o que será perceptível ao leitor no discorrer do debate.

ISSN 2178-6925

Em primeiro lugar, é de se perceber que na antiga Lei de Improbidade era patente a limitação conceitual de sua ementa, quando previa que se servia a dispor “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” (Lei n. 8.429, ementa).

Com o fim de amplificar o regime de aplicabilidade da norma, a nova legislação prevê que se vale ela a dispor “sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4° do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

Além disso, traz consigo uma inovação ao aclarar a finalidade do sistema legal em análise, quando previsto que “o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na organização do Estado [...], como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social” (art. 1°).

Para Filho (2022), isso se dá em razão da valorização ao destaque de que os ilícitos administrativos se relacionam com o propósito inerente a direitos e bens situados na esfera supraindividual, composta por uma comunidade de sujeitos, sendo que por esses deve ser utilizado, e não para satisfação de expectativas íntimas do agente público.

Partindo para outra premissa, sem sombra de dúvidas, uma das modificações mais repercutidas seria a de cunho subjetivo, no que diz respeito à prática do ato ímprobo. Assim, o que antes se tinha como uma fusão de elementos intangíveis do indivíduo que comete a improbidade, passa a ser cingida pelo fator do dolo:

> Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelará a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
>
> Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

ISSN 2178-6925

> § 1º **Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (BRASIL, Lei 8.429/92)**

Interpretando-se a finalidade do legislador, percebe-se que a inserção da responsabilidade do agente considerada sob os aspectos cumulativos do dolo e da culpa seria “insuficiente à mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo [...], não sendo possível demonstrar o menosprezo ou descaso pela ordem jurídica” (GARCIA; ALVES, 2008, p. 266/267).

Para os fins da LIA, “considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9°, 10 e 11” (§2°, Art. 1°, Lei n. 8.429/92).

O parágrafo 3°, do mesmo artigo de lei, corrobora a tratativa do elemento subjetivo, ao prever que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”.

No que concerne aos atos em espécie, em decorrência da modificação supra indicada, os artigos. 9°, 10 e 11 alterados pela Lei n. 14.230/21, ao tratarem das ações ou omissões que importem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário e que atentam contra a administração, respectivamente, foram claros ao incluir que só serão constituídos mediante ação ou omissão dolosa, diversamente do que antes era previsto, quando dava azo à interpretação de que a conduta culposa também seria afeta à improbidade, mesmo quando inexistente a intenção intrínseca do agente.

A propósito, pela nova Lei, inferiu-se que “a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”, afastando-se eventuais condenações que se pautariam na ocorrência de culpa, seja pela imperícia, negligência ou imperícia.

ISSN 2178-6925

Ultima-se, por conseguinte, que a normatividade jurídica recentemente enquadrada modificou elemento central da tipificação das condutas ímprobas, minguando o escopo da imposição repressiva daqueles atos que, embora aparentemente imorais, não tenham surgido no íntimo *animus* do agente.

Sobre as consequências derivadas das diversas outras mutações legislativas, surge o instituto da prescrição, que além de ter conteúdo material, possui resultado no âmbito processual.

O que antes se regia pelo prazo de 05 (cinco) anos, com marcos temporais distintos para cada fato, passou a ser uniformizado pelo prazo de 08 (oito) anos, contados unicamente "da data da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência" (art. 23, da Lei 8.429/92, alterado pela Lei de n. 14.230/21).

O instituto da prescrição intercorrente, que antes era examinada sob um aspecto genérico na referida lei, passou a ser especificamente normatizada e, com isso, regulamentadas as condições sob as quais se interrompe (§4°, art. 23); por consequência, a redução da contagem do prazo, pela metade, para fins de se protrair a prescrição intercorrente (§5°, art. 23).

Em contrapartida, sabe-se que esses prazos serão analisados casuisticamente, sendo que o mero decurso do tempo, por si só, não seria em absoluto capaz de alijar a pretensão de atribuir responsabilidade a quem tenha dado causa ao dano ocorrido por ato de improbidade administrativa.

Pozzo e Oliveira (2022, p. 756), tratando sobre a novidade jurídica em matéria prescricional, aduzem que a prescrição intercorrente deve advir da "inércia do titular de uma pretensão em exercê-la oportunamente, não podendo homenagear manobras dolosas daqueles interessados em não cumprir o que a lei lhes atribui".

Por fim, nota-se que as distinções existentes entre as antigas e novas disposições da LIA nada mais são do que resultado de discussões jurisprudenciais, doutrinárias e científicas, fulcrada em atender a demanda

ISSN 2178-6925

daqueles que clamavam por norma de teor mais constitucional, mitigando-se o seu *múnus* puramente sancionatório.

4. Improbidade Administrativa e a Extensão dos Princípios do Direito Administrativo Sancionador.

A Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n° 14.230/2021) estabeleceu no art. 1°, §4º que se aplicam ao sistema da improbidade administrativa disciplinado na lei os princípios do direito administrativo sancionador.

Contudo, muito embora haja previsão expressa na nova lei da aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador, tem sido atividade da doutrina em definir qual a sua extensão e, sucessivamente, a sua aplicação na LIA.

Há um vácuo no ordenamento jurídico brasileiro que, até o presente momento, não se preocupou em criar uma legislação específica que trate do assunto para delinear os aspectos formais e materiais do Direito Administrativo Sancionador.

Por isso, coube a doutrina tentar estabelecer diretrizes acerca da extensão do direito administrativo sancionador. Necessário citar a obra do professor Fábio Medina Osório como um dos principais percussores do estudo do direito administrativo sancionador, conforme o próprio autor menciona:

> No Direito brasileiro, há uma lacuna enorme em torno a esse assunto. Com a designação específica de “Direito Administrativo Sancionador”, que propõe um alcance mais ambicioso, inclusive em termos conceituais, às sanções veiculadas e tratadas por este ramo jurídico, a primeira obra de que se tem notícia, no cenário nacional, é esta, lançada no mercado originariamente em 2000, salvo melhor juízo. Tivemos oportunidade de lançar a provocação para que se garimpassem obras com terminologia ou abordagem idêntica ou

ISSN 2178-6925

> similar no histórico do Direito Punitivo brasileiro, mas efetivamente não se tem percepção no sentido de que tenham ocorrido empreitadas análogas, com tal ambição de alcance conceitual, já refletida no rótulo da obra. (OSÓRIO, 2009, p. 77)

Destaca-se que, em que pese só a NLIA trazer expressamente a aplicação do sistema de improbidade aos princípios do direito administrativo sancionador, o referido instituto já era objeto de estudo, inclusive no que concerne a aplicação de seus princípios na redação anterior da LIA.

Segundo o que afirma Moreira Neto e Garcia (2012), o direito administrativo sancionador tem como núcleo fundamental "(...) conjunto de princípios garantísticos de contenção do poder punitivo estatal, independentemente de a sanção ser aplicada pelo Estado Administração ou pelo Estado Juiz".

Nessa perspectiva, nos dizeres de Fábio Medina Osório (2010), "o conjunto de garantias do direito administrativo sancionador emerge de cláusulas do devido processo legal, começando pela interdição da arbitrariedade dos poderes públicos".

Através dessas definições, se verifica a proximidade do direito administrativo sancionador com o direito penal, vez que ambos têm como finalidade principal impedir arbitrariedades advindas do poder estatal.

Para Fábio Medina Osório (2006), o Direito Punitivo Estatal, que subdivide em Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal possui um núcleo constitucional básico, havendo cláusulas que dominam as duas áreas:

> (...) O Direito Punitivo, assim, encontra um núcleo básico na Constituição Federal, núcleo normativo do qual emanam direitos constitucionais de conteúdos varáveis, embora também com pontos mínimos em comum. Assim é que se deve compreender a unidade do Direito Sancionador: há cláusulas constitucionais que dominam tanto o Direito Penal, quanto o Direito Administrativo Punitivo. Tais cláusulas, se bem que veiculem conteúdos

ISSN 2178-6925

> distintos, também veiculam conteúdos mínimos obrigatórios, onde repousa a ideia de unidade. (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 2 ed. São Paulo: RT, 2006, p.153).

Dessa forma, ainda segundo Fábio Medina Osório (2010) quando se situa a improbidade administrativa no âmbito do direito administrativo sancionador adentra-se em terreno que, embora deficitário, se comparado ao direito penal, ostenta evoluções científicas no que diz a respeito à garantias constitucionais. Nesse sentido, para o autor, inserir a improbidade administrativa a esse sistema é submetê-la explicitamente a garantias individuais previstas na Constituição Federal.

Em linhas gerais, há o entendimento majoritário da submissão do direito administrativo sancionador dos mesmos princípios e garantias fundamentais do qual o direito penal se submete.

Contudo, muito embora pareça ter um consenso sobre a aplicação de garantias fundamentais como devido processo legal, tipicidade, responsabilidade subjetiva, o mesmo não pode se dizer acerca da aplicação do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal que dispõe sobre a retroatividade da lei penal mais benéfica.

Importante definir a aplicação do art. 5°, inciso XL, da Constituição Federal, vez que, expresso na Nova Lei de Improbidade Administrativa que se aplicam ao sistema da improbidade administrativa disciplinado na lei os princípios do direito administrativo sancionador, e sendo abolido a tipificação de condutas na modalidade culposa, cabe definir os efeitos da NLIA, sobretudo, para os processos que já tiveram o trânsito em julgado, e que estão em curso.

A discussão se centraliza a expressão “lei penal” esculpida no art. 5º, inciso XL, da CF, seria direcionada apenas àquelas normas no direito penal. No entanto, doutrinariamente, parece haver um consenso de que, sendo o direito administrativo sancionador um subsistema do direito punitivo estatal, a norma constitucional acima mencionada também abrangeria a LIA.

ISSN 2178-6925

Destaca-se o Recurso Especial 1153083/MT, em que a Ministra Regina Helena Costa profere seu voto no sentido de que a retroatividade da lei mais benéfica não é exclusiva do direito penal, sendo abrangente a todo o direito sancionatório, a saber:

> [...] Em meu entender, a retroação da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal. Quando uma lei é alterada, significa que o Direito está aperfeiçoando-se, evoluindo, em busca de soluções mais próximas do pensamento e anseios da sociedade. Desse modo, se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator. Constato, portanto, ser possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage. Isso porque, se até no caso de sanção penal, que é a mais grave das punições, a Lei Maior determina a retroação da lei mais benéfica, com razão é cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa. (STJ, Recurso Especial 1153083/MT)

5. **Análise do Leading Case Are 843.969 – TEMA 1199 STF**

Superado a parte teórica no que diz respeito dos novos institutos da Lei n° 14.230/2021 (Nova Lei de Improbidade), se faz necessário trazer ao presente estudo considerações acerca do ARE 843.969 – Tema 1199 que fixou o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca da extensão da NLIA, sobretudo naquilo que tange a retroatividade das normas administrativas sancionadores, e sobre o início prescricional da nova lei.

O Ministro da Corte Suprema, Alexandre de Moraes, reconheceu no bojo do processo do Agravo em Recurso Extraordinário n° 843.989 a repercussão geral de matéria constitucional (Tema 1199), especialmente quanto a definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em

especial, em relação: (I) A 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.

> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA DAS DISPOSIÇÕES SOBRE O DOLO E A PRESCRIÇÃO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, 9 a definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A 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. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. (ARE 843989 RG, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-041 DIVULG 03-03- 2022 PUBLIC 04-03-2022).

Em síntese, o objeto da repercussão geral se limitou a definir se as inovações inseridas da Lei n° 14.230/2021 deveriam retroagir para beneficiar aqueles que haviam competido atos de improbidade na modalidade culposa, bem como quantos aos prazos prescricionais, haja vista que se tratava de normas que beneficiariam os réus se comparadas com as da Lei 8.429/1992.

Será objeto de estudo no presente tópico apenas os votos do Ministro Alexandre de Moraes e do Ministro Dias Toffoli, primeiro, por auxiliarem no entendimento do assunto tratado no artigo, segundo, por se tratar de entendimentos diametralmente opostos quanto natureza, e consequentemente, da retroatividade das normas da NLIA. Será tratado unicamente a respeito da (ir)retroatividade da norma que excluiu a modalidade culposa da lei. Por fim, será apresentado a fixação do Tema 1199 do pleno do Supremo Tribunal Federal.

O Ministro Alexandre de Moraes, para a contextualização da matéria, diz que:

> “a natureza civil dos atos de improbidade administrativa é essencial para a análise da possibilidade ou não de aplicação retroativa das previsões da nova lei e decorre – diretamente – do comando constitucional” (ARE 843989, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, Repercussão Geral - Mérito DJe-251 Divulg 09-12-2022 Public 12-12-2022).

Posteriormente, o Ministro concluiu que as sanções decorrentes das condutas de improbidade administrativa têm natureza civil, distintas daquelas de natureza penal. Não fosse por isso, o art. 37, §4º, da Constituição Federal não deixaria claro a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula "sem prejuízo da ação penal cabível” (ARE 843989, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, 2022, p.44).

De acordo com o Ministro Alexandre de Moraes, assevera que a NLIA não trouxe “anistia” para aqueles que, na égide da Lei n° 8.429/92, foram condenados pela modalidade culposa; tampouco, determinou a sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação da norma. A Lei n° 14.230/2021 apenas estabeleceu que “ao sistema de improbidade administrativa os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”. (ARE 843989, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, 2022, p. 62)

Com o intuito de dar contornos ao seu voto, o Ministro busca asseverar a natureza civil da Lei de Improbidade Administrativa, distinguindo os institutos destas normas penais. Citando José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grossi (2020, p. 83-126) o Ministro (ARE 843989, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, 2022, p.66) aduz que:

> Diferentemente do Direito Penal, que materializa o jus puniendi na seara judicial, mais precisamente no juízo criminal; o Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do jus puniendi administrativo; sendo ambas expressões do poder punitivo estatal, porém representando sistemas sancionatórios que “não guardam similitude de lógica operativa.

ISSN 2178-6925

Assim, devido a distinção acima apontada, Alexandre de Moraes conclui que o princípio da retroatividade da lei pena, consagrado no inciso XL do art. 5° da Constituição Federal não possui aplica automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade, haja vista a ausência expressa de previsão legal.

Para o Ministro em função de mandamento constitucional (art. 37, §4º, da CF) não há como entender pela aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por isso que a nova lei optou por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador, reforçando a natureza civil do ato de improbidade (ARE 843989, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno , STF, 2022, p. 66).

Diante dessas considerações, o Ministro Alexandre de Moraes concluiu o seu voto pela irretroatividade das normas da Lei n° 14.230/2021, não tendo eficácia em relação à coisa julgada. Por outro lado, o Ministro asseverou que, muito embora não se aplique a NLIA aos casos transitados em julgado, não será a aplicação da redação anterior da LIA cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada.

Em sentido contrário ao voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, o Ministro Dias Toffoli buscou demonstrar a proximidade das normas dispostas na LIA – que são regidas pelo direito administrativo sancionador – com as normas penais.

Logo de início, o Ministro Toffoli afirma que que a LIA, (...) “segue nitidamente o regime jurídico de direito público, uma vez que as relações jurídicas de que trata envolvem, necessariamente, a presença do Estado em um dos polos da relação” (2022, p. 208).

Portanto, na visão do Ministro, o direito penal e o direito administrativo sancionador se correlacionam, pois ambos exteriorizam a manifestação penalizadora do Estado, que acarreta a subtração de direitos públicos individuais do cidadão. Assim, Toffoli, desde logo, faz questão em afastar a “construção jurídica que remeta às normas de direito privado” (2022, p. 208).

ISSN 2178-6925

Diante desse raciocínio, o Ministro Dias Toffoli pontua que:

> Estabelecidas essas balizas para avançar especificamente sobre os atos de improbidade em geral, e não apenas aos culposos, penso que se deve aplicar a retroatividade da lei mais benéfica à espécie, não apenas em razão do fato de a relação jurídica subjacente ser de direito público, mas também por exteriorizar a manifestação penalizadora do Estado, subtraindo da esfera jurídica do cidadão direitos públicos individuais. (ARE 843989, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, Repercussão Geral - Mérito DJe-251 Divulg 09-12-2022 Public 12-12-2022).

Em função da proximidade entre o direito penal e o direito administrativo sancionador o Ministro encerra o seu voto concluindo que, sob óptica constitucional, não se pode admitir que se tenham em curso processos de execução de penas relacionadas a conduta meramente culposas, vez que a Lei n° 14.230/2021 promoveu um verdadeiro abolitio criminis.

Dessa forma, o Ministro Dias Toffoli entendeu pela aplicação dos dispositivos previstos na Lei nº 14.230/21 aos processos futuros, aos que ainda estão em curso e às execuções das penas, assim como aos demais incidentes dos atos de improbidade culposos.

Muito embora o voto do Ministro Dias Tofffoli se coadune com a corrente majoritária no que diz a respeito da retroatividade da NLIA, foi o voto do Ministro Alexandre de Moraes que se saiu vencedor. Assim, o pleno do Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese do Tema 1199:

> 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

ISSN 2178-6925

> 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.(STF, TEMA 1199, PLANALTO)

Portanto, os ministros da Suprema Corte concluíram que 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; aplicando-se apenas 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.

6. Considerações Finais

Verificou-se através dos fundamentos acima exposto, que a Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n° 14.230/2021) trouxe uma ruptura com a redação anterior da Lei n° 8.429/1992, promovendo significativas inovações e alterações, que dentre as quais se destacam a disposição expressa de que o sistema da improbidade administrativa disciplinado na lei os princípios do direito administrativo sancionador, e a revogação de conduta tipificada como improbidade administrativa na modalidade culposa.

O presente estudo cuidou em trazer ideias gerais sobre a definição e a extensão do direito administrativo sancionador, e a partir da farta doutrina mencionada, chegou-se à conclusão de que o referido instituto se trata de um subsistema do Direito Punitivo Estatal juntamente com o Direito Penal.

ISSN 2178-6925

Assim, todos os direitos e garantias fundamentais que já são amplamente consolidadas no direito penal, seriam também aplicáveis no direito administrativo sancionador, como o devido processo legal, princípio da legalidade, tipicidade, da responsabilidade subjetiva e, por fim, da retroatividade da lei mais benéfica.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal não se manifestado acerca da retroatividade da Lei n° 14.230/2021 (Nova Lei de Improbidade Administrativa), vez que a conduta de improbidade na modalidade culposa foi revogada na novel legislação.

Porém, o STF, em uma ótima oportunidade ratificar a mens legis da NLIA – que buscou acompanhar a evolução dos estudos científicos do direito –, entendeu pela irretroatividade da Lei n° 14.230/2021, no bojo do ARE n° 843.969, aplicando-se a NLIA apenas aos processos em curso sem condenação transitada em julgado.

O tema é deveras complexo, sendo necessário maiores pesquisas acerca do instituto do direito administrativo sancionador, para que se busque melhores definições sobre sua conceituação e sua aplicação.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto, [2021]. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

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, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**, Planalto.

ISSN 2178-6925

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma)**. Recurso Especial 1153083/MT**. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. Relator: Ministro Sérgio Kukina; Relatora para Acórdão: Ministra Regina Helena Costa, 19 nov. 2014. Brasília: STJ, 2022. Disponível em:https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200901596360.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral Tema 1199: Leading case ARE 843989.** Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021. Relator: Min. Alexandre de Moraes, sub judice. Brasília: STF, 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=119 9.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. GARCIA, Flavio Amaral. **A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 28, novembro/dezembro/janeiro, 2011/2012. Disponível na Internet: < http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-28-NOVEMBRO2011-DIOGOFIGUEIREDO-FLAVIO-GARCIA.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230,**

ISSN 2178-6925

de 25.10.2021, comentado artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p.06.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROSSI, Adelaide Musetti. **Direito Administrativo Sancionador brasileiro: Breve Evolução, identidade abrangência, e funcionalidades.** Belo Horizonte: Interesse Público – IP, 2020, p. 83-126.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública**: Corrupção: Ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2 ed. São Paulo: RT, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3 ed. São Paulo: RT, 2009.

POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. **Lei de Improbidade Administrativa Reformada.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p.53; p. 756.