

**EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA NOS ATOS DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE CAUSAM LESÃO AO
ERÁRIO: ANÁLISE DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA PROMOVIDA
PELA LEI N° 14.230/2021**

*EXTINCTION OF THE CULPABLE MODALITY IN ACTS OF
ADMINISTRATIVE IMPROBITY THAT CAUSE DAMAGE TO THE
TREASURY: ANALYSIS OF THE LEGISLATIVE CHANGE PROMOTED
BY LAW NO. 14.230/2021*

**Daniel Castanha de Freitas¹
Rafaela Koeddermann²
Rebeca dos Santos Barros³**

RESUMO

A Administração Pública baseia sua atuação em princípios essenciais delineados no artigo 37 da Constituição Federal do Brasil, sendo eles: legalidade, eficiência, moralidade, publicidade e impessoalidade. Esses princípios asseguram que os agentes ajam com transparência, garantindo sua indisponibilidade e primazia do interesse público. Nessa toada, surgiu a Lei 8.429/1992, a fim de coibir a conduta ímproba e desonesta dos agentes públicos perante o poder público. Em 2021, ocorreu a reformulação da Lei de Improbidade Administrativa, e com isso a Lei n° 14.230/2021 suprimiu a

¹ Professor orientador. Doutor e Mestre em Direito pela PUCPR. Professor de Direito Administrativo da FAE Centro Universitário. Contato: <daniel.freitas@fae.edu>.

² Acadêmica do 10º período do curso de Direito da FAE Centro Universitário. Contato: <koeddermann.rafaela@mail.fae.edu>.

³ Acadêmica do 10º período do curso de Direito da FAE Centro Universitário. Contato: <rebeca.barros@mail.fae.edu>.

modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10), modificando também outras disposições normativas. Nesse contexto, surgiu um intenso debate acerca das benesses dessas modificações e da possibilidade de retroatividade da norma mais benéfica. Portanto, em virtude desta recente e significativa alteração legislativa, o presente artigo analisou o impacto dessa atividade sancionatória na punibilidade em detrimento dos atos ímprobos cometidos pelos agentes públicos, perpassando pela necessidade do elemento subjetivo dolo para a tipificação do crime de improbidade administrativa e a possibilidade de retroação da norma para processos já transitados em julgado. Concluiu-se que a lacuna normativa em relação às condutas típicas de natureza culposa pode enfraquecer a capacidade do sistema legal de responsabilidade, ao tempo em que a não retroatividade para os processos em curso condiz com a segurança jurídica e os princípios fundamentais da Administração.

Palavras-Chave: Improbidade administrativa. Direito administrativo sancionador. Modalidade culposa. Retroatividade.

ABSTRACT

The Public Administration bases its actions on essential principles outlined in article 37 of the Brazilian Federal Constitution, which are: legality, efficiency, morality, publicity and impersonality. These principles ensure that agents act with transparency, guaranteeing their unavailability and the primacy of the public interest. With this in mind, Law 8.429/1992 was created in order to curb unethical and dishonest conduct by public officials towards the public authorities. In 2021, the Administrative Improbability Law was reformulated, and Law No. 14.230/2021 abolished the culpable modality of acts of administrative improbity that cause damage to the treasury (art. 10), also modifying other normative provisions. In this context, an intense debate has arisen about the benefits of these changes and the possibility of retroactivity of the most beneficial rule. Therefore, due to this recent and significant legislative change, this article analyzed the impact of this sanctioning activity on punishability to the detriment of unprofessional acts committed by public officials, going through the need for the subjective element of malice for the classification of the crime of administrative improbity and the possibility of retroactivity of the rule for cases that have already become final. It was concluded that the normative gap in relation to typical conduct of a culpable nature can weaken the capacity of the legal system of responsibility, while non-retroactivity for ongoing processes is in line with legal certainty and the fundamental principles of Administration.

Keywords: Administrative improbity. Administrative sanctioning law. Culpable conduct. Retroactivity.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.230/2021 causou grande impacto na área do Direito Administrativo, porquanto alterou quase que integralmente o conteúdo da lei originária de Improbidade Administrativa. Desse modo, as alterações trazidas no âmbito da responsabilização dos agentes públicos por atos ímprobos vieram para se adequar às mudanças do ordenamento jurídico brasileiro e se adaptar às jurisprudências já consolidadas pelos Tribunais.

Há de se questionar a relevância da alteração desta lei, considerando que o posicionamento majoritário anterior à modificação era de que a modalidade culposa de improbidade administrativa já estava descaracterizada.

De maneira geral, este artigo visa analisar a Lei de Improbidade Administrativa desde sua origem e busca compreender as mudanças legais em seu teor, que resultaram em uma menor responsabilização dos funcionários públicos com a sua última modificação, além de discutir quais os efeitos processuais produzidos e as consequências jurídicas da alteração que ocorreu no ano de 2021, sobretudo acerca da retirada da modalidade culposa e suas hipóteses de retroação.

A pesquisa científica utilizada para a elaboração do presente trabalho foi a do método hipotético-dedutivo, de pesquisa exploratória de natureza qualitativa básica, bem como do levantamento bibliográfico e pesquisa documental, utilizando-se da análise de artigos jurídicos, bibliografias e jurisprudências consolidadas pelos tribunais.

A primeira seção tem como escopo estudar o contexto histórico normativo da proteção da probidade e analisar quais as circunstâncias ensejaram o surgimento da Lei de Improbidade Administrativa, trazendo consigo o princípio da probidade e suas disposições no ordenamento jurídico brasileiro.

À vista disso, denota-se que a referida lei surgiu em um contexto de publicização da corrupção, após inúmeras formas de tentar punir os gestores e agentes públicos que cometeram atos ilícitos face à Administração Pública. Dessa forma, a Administração Pública possui vários princípios norteadores, especialmente o princípio da probidade previsto no art. 37, parágrafo 4º da Constituição Federal, o qual define como deve ser a conduta do servidor público em suas funções e cargos.

Na segunda seção, analisa-se quais foram de fato as alterações trazidas pela LIA, com destaque na supressão da modalidade culposa no ato de improbidade administrativa introduzida pela redação original da legislação em seu art. 10, perpassando pela necessidade da comprovação do elemento subjetivo dolo para a tipificação da improbidade, abordando também a percepção de alguns estudiosos da área acerca das benesses dessa alteração.

Muito se discute acerca dessa modificação pois alguns estudiosos entendem que a LIA tornou menos rígida a punibilidade dos agentes públicos, fato esse que possibilitou um afrouxamento legal na responsabilização de atos ilícitos na gestão pública, ainda alguns entendem pela inconstitucionalidade da modalidade culposa nos atos de improbidade, já outros, por sua constitucionalidade.

Por fim, na terceira seção, são apresentados os efeitos jurídicos dessa modificação para os processos que ainda estão em andamento e os que estão por vir, utilizando-se também de entendimento jurisprudencial sobre a (ir)retroatividade da legislação supramencionada em processos que já transitaram em julgado.

Portanto, com base nos elementos mencionados, e em razão da atualidade e relevância do tema, busca-se entender quais foram os reflexos dessas alterações na punibilidade e responsabilização dos agentes públicos por crimes de improbidade administrativa, além de questionar se estão corretas as afirmações de que essas mudanças foram realmente benéficas para a manutenção do interesse público.

2 CONTEXTO HISTÓRICO NORMATIVO DA PROTEÇÃO DA PROBIDADE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Preliminarmente, faz-se necessária uma breve contextualização histórica acerca do surgimento da necessidade de proteção da probidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque a partir da redemocratização da República Federativa Brasileira. Feito este esclarecimento prévio, passa-se à análise do tema.

A probidade é um princípio norteador da atividade administrativa, conforme depreende-se do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que preconiza de maneira clara a necessidade de observância da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ainda, cumpre ressaltar que o §4º do mesmo dispositivo legal prevê punição para aqueles que, ferindo os princípios constitucionais mencionados, não se submetem ao preceito da probidade.

Precedente ao surgimento da Lei de Improbidade Administrativa, as únicas legislações em vigor eram as Leis 3.164/1957 (conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha) e 3.502/1958 (também chamada de Lei Bilac Pinto), as quais tratavam do enriquecimento ilícito por parte de agentes públicos. Essas leis foram elaboradas com base no artigo 141, § 31, segunda parte, da Constituição Federal de 1946, porém foram revogadas pela Lei 8.429/1992.

Além disso, durante o período da ditadura militar, foi instaurado o Ato Institucional nº 5, em 1968, que permaneceu em vigor até 1978. Esse ato conferia ao Presidente da República a competência para decretar o confisco de bens daqueles que enriquecem ilicitamente no exercício de funções públicas, entre outras disposições. As condutas praticadas pelos agentes políticos eram consideradas ilícitas por meio de crimes de responsabilidade, entretanto, sua abrangência se restringia apenas a “agentes políticos”, o que descartava a responsabilização de servidores públicos em geral.

Quatro anos após a promulgação da Constituição Federal, surge a Lei 8.429/92, durante o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, marcado por descrenças políticas e pela alta da publicização da corrupção do país. Nesse período, o Ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho, relevante figura na promulgação da referida lei, reforçava a extrema necessidade da instituição de uma legislação específica para o combate à corrupção no país.

É essencial entender que a Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, reflete a trajetória do Brasil na tentativa de combater a corrupção no serviço público, especialmente após os tempos de ditadura militar. A promulgação da Constituição, com seu espírito de redemocratização, trouxe a necessidade de fortalecimento da integridade e transparência na Administração Pública. Tal ação coaduna-se com o desejo de criar um distanciamento de práticas autoritárias e garantir a eficiência, moralidade, e honestidade no trato com o erário público, conforme previsto no artigo 37 supracitado.

A criação da Lei de Improbidade foi um passo crucial no esforço de assegurar que os gestores públicos fossem responsabilizados por atos que lesassem o patrimônio público, uma demanda crescente em meio ao aumento da visibilidade de escândalos de corrupção no Brasil. A Lei de Improbidade foi recebida em um momento de grande expectativa, com a sociedade clamando por justiça e responsabilização, percebe-se, assim, que esse clamor era fortemente vinculado ao fortalecimento de um Estado Democrático de Direito, onde a probidade era vista não apenas como um princípio técnico, mas como um valor intrínseco à cidadania e ao respeito à coisa pública.

As mudanças advindas da alteração legislativa refletem um dever do agente público nortear sua conduta de acordo com a moral administrativa, pois segundo Diógenes Gasparini (2007, p. 10) a administração pública não deve somente obedecer aquilo que está redigido na lei, mas também pautar-se pela moral, sendo essa a razão

pela qual é vedado qualquer tipo de comportamento que contrarie os princípios da boa-fé e da lealdade.

Considerando-se que anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988 o combate à corrupção era pouco efetivo, a recepção da Lei de Improbidade trouxe meios mais robustos para punir condutas danosas ao bem-estar público.

A probidade administrativa pode então ser compreendida como um direito difuso, na medida em que está profundamente interligada com Estado Democrático de Direito, além de ser fundamental ao bom funcionamento da sociedade, que se pauta na coletividade. Corroborando o entendimento, Roberto Lima Santos (2012) sustenta que o direito fundamental à probidade administrativa decorre dos princípios republicano e democrático, da soberania, cidadania e da dignidade da pessoa humana, assim como dos demais princípios constitucionais administrativos.

Sob esse prisma, Teori Albino Zavascki (2017, p. 100) relaciona a probidade como sendo o direito a um governo “honesto, eficiente e zeloso” pelos bens públicos, com natureza transindividual e que não pertence a ninguém de maneira individual, mas sim ao povo, “em nome e em benefício de quem o poder deve ser exercido”.

Dessa maneira, ainda que seja um preceito indispensável para o bom andamento da administração pública, por possuir um caráter indiscutivelmente principiológico, a conceituação da probidade não é alcançada de maneira fácil e, por consequência, não há um entendimento doutrinário pacificado a respeito de tratar-se ou não de um sinônimo da moralidade.

Ainda que tenha representado um grande avanço social, a Lei nº 8.429/92 não sanou todos os problemas, porquanto permaneceu a dúvida sobre de que forma deveriam ser aplicados princípios tão amplos, especialmente diante de um sistema político e jurídico que, por vezes, era permeado por ambiguidade e falta de consenso sobre o que constituiria um ato de improbidade.

Repise-se, a Constituição de 1988 já mencionava punição para os agentes políticos e com o advento da lei foi trazida a conceituação de agentes públicos, o que se mostrou indubitavelmente relevante para a aplicabilidade, tendo em vista sua maior cobertura legislativa.

Ao ser decretada, a Lei de Improbidade Administrativa estabeleceu a probidade pelo método negativo, ou seja, conceituou de maneira aberta e exemplificativa os atos de improbidade administrativa, contudo não trouxe fim à discussão do conceito de probidade, tendo em vista a tipificação genérica do que seriam os atos ímprobos.

Ricardo Marcondes Martins (2015, p. 641), ao fazer uma análise ampla do termo, explicita que a palavra “improbidade” é proveniente da expressão em latim *improbitas tatis*, que significa “maldade”, “má qualidade”, ou “perversidade” e é a partir dessa compreensão que o conceito jurídico foi criado, qual seja a improbidade definida como atos imorais, qualificados pela desonestidade do agente.

Ante a amplitude interpretativa do conceito, tornou-se exacerbada a relevância do intérprete, motivo pelo qual diversos autores tentaram contribuir para o tema e definir o que seria a probidade. Segundo Osório (2007, p. 125) é um dever que se relaciona com outros inesgotáveis deveres públicos, dado que se reporta aos “direitos a uma eficiente e honesta Administração Pública”.

Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 899) a probidade e a moralidade são sinônimos, estando amplamente ligadas a uma administração pública honesta, não podendo os entes administrativos se restringirem apenas à legalidade formal.

A afirmação feita por Di Pietro sobre a relação entre moralidade e probidade na administração pública é fundamental para a compreensão dos limites de atuação entre os entes administrativos. A probidade, ao lado da moralidade, transcende a mera conformidade com a legalidade formal e impõe uma responsabilidade ética a fim de

guiar as decisões e ações do poder público. Implica que a integridade administrativa não se limita ao cumprimento da lei, porém exige um compromisso com princípios que visam promover o bem comum.

Por sua vez, Costa (2002, p. 51) indica que a necessidade de extinção, ou ao menos a diminuição, da corrupção administrativa e política está estreitamente ligada com a probidade, mormente considerando-se o aumento expressivo dos atos de corrupção no país.

Em um contexto onde atos corruptivos são cada vez mais identificados, é imperativo que a administração pública adote uma postura de proatividade em relação à probidade. A extinção ou diminuição da corrupção, não apenas protege os recursos públicos como também fortalece a legitimidade do Estado em promover uma cultura de transparência.

Carvalho Filho (2014, p. 1088-1089), assim como Di Pietro, assimila a moralidade com a probidade, pontuando que a Magna Carta indicou “a moralidade como princípio (art. 37, caput) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 37, §4º)”. Diante disso, considera desnecessário o esforço argumentativo para diferenciar as expressões, posto que são utilizadas para o mesmo fim, qual seja a proteção da moralidade administrativa.

Em que pese a assimilação, ou não, da probidade com a moralidade, fato é que sua conceituação em abstrato é árdua, porquanto as expressões fazem alusão a outros conceitos dúbios, como a honestidade. Certo é que, perante o amplo debate doutrinário para conceituar todas essas expressões, não se pode olvidar que a dificuldade para tal feito acaba por deixar nas mãos do intérprete a arguição que permita enquadrar o caso em concreto em qualquer destes conceitos.

Destarte, ainda que não tenha solucionado por completo a obscuridade do termo, a Lei de Improbidade Administrativa, conforme evidenciado alhures, veio à lume como uma forma de proteger o patrimônio público de práticas corruptas e

desonestas por parte dos agentes públicos, possuindo um caráter mais punitivo. Tanto é que a exposição de motivos (BRASIL, Exposição de Motivos nº0388, de 14 de agosto de 1991) assim versou:

[...] Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado – o devido processo legal – impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do Estado de Direito. (Jarbas Passarinho. Ministro da Justiça. Diário do Congresso Nacional, seção I, p. 14124, ago. 1991)

Pode-se notar que a Lei nº 8.429/92 abrangiu condutas típicas que poderiam ser enquadradas no conceito amplo de atos ímprobos, prevendo sanções de natureza repressiva e preventiva, como uma forma de desestimular o agente administrativo a praticar qualquer tipo de improbidade.

Para Garcia e Alves (2008, p. 174), a norma legal supramencionada volta-se, essencialmente, ao que é considerado ímprobo, inexistindo quaisquer disposições que versem sobre a nulidade do ato de improbidade, o que, contudo, não afasta de pronto as normas preexistentes que versam sobre o mote.

Aurelli (2013, p. 3), ao ponderar sobre o tema, também correlaciona a improbidade administrativa com as práticas de corrupção, afirmando que tais atos comprometem os valores da Administração Pública e desrespeitam princípios fundamentais do Estado de Direito, do regime democrático e da República. Logo, a improbidade se manifesta na obtenção de vantagens patrimoniais indevidas em prejuízo do erário, no uso prejudicial de funções e cargos públicos, no tráfico de influência no âmbito da Administração Pública e no favorecimento de interesses particulares em detrimento do bem coletivo, por meio de concessões e privilégios ilícitos.

Constata-se, assim, que a proteção da probidade surgiu também de uma necessidade de combate à corrupção, que afeta de maneira direta a sociedade, fato

esse que culminou na adoção de medidas e na criação de leis mais repressivas e preventivas.

Ao definir a improbidade como uma forma de corrupção que desvirtua a função pública, o autor destaca não apenas a gravidade das condutas imorais, como também o impacto direto nos princípios fundamentais. Essa concepção de improbidade, conforme delineada por Aurelli, ressalta a necessidade de um enfoque mais rigoroso na fiscalização e responsabilidade dos agentes públicos.

Em suma, a probidade administrativa passou a ser compreendida pelo ordenamento jurídico brasileiro como sendo um direito fundamental de todo cidadão e, por conseguinte, merecedora de uma proteção legislativa que assegurasse sua plena observância.

Com o aumento crescente de atos de corrupção cometidos por agentes públicos tanto em âmbito político, quanto em âmbito administrativo, o legislador entendeu pela necessidade da criação de uma lei que pudesse coibir com eficácia o cometimento de atos ímprobos. Nesse contexto histórico é que surge a Lei nº 8.249/92, que buscou salvaguardar a probidade como princípio norteador da administração pública, nos ditames da Constituição Federal.

Logo, resta claro que desde a redemocratização do Brasil, sintetizada pela Magna Carta, há uma preocupação constante com a proteção da probidade, posto que sem ela não é possível a manutenção de um Estado Democrático de Direito. Portanto, é evidente o prestígio, no âmbito legal, do surgimento da Lei 8.429/92 para o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo, no contexto histórico em que se encontrava o país, em meio a redemocratização pós ditadura militar, sendo este um período de descrença política e casos controvertidos de corrupção, corroborando para a urgência na criação da referida lei.

3 ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Deputado Federal Roberto de Lucena, do partido Podemos de São Paulo, apresentou em 17 de outubro de 2018 o Projeto de Lei nº 10.887/2018 (posteriormente numerado como Projeto de Lei 2.505/2021), com o objetivo de modificar a Lei nº 8.429/1992, que trata da improbidade administrativa para que a mesma se adaptasse às decisões jurisprudenciais consolidadas pelos Tribunais.

O projeto foi elaborado por uma comissão de juristas criada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e coordenada por Mauro Campbell Marques, ministro do STJ.

Em consonância com Aline Siqueira (2023), uma das principais alterações propostas no projeto, era conceder ao Ministério Público a competência para propor ações de improbidade administrativa e celebrar acordos de não persecução cível. Além disso, o projeto buscava diferenciar condutas culposas de atos dolosos ímprobos, propondo que apenas estes últimos sofressem sanções conforme a LIA. Outra modificação significativa foi na prescrição, estabelecendo um prazo máximo de 13 anos a partir da data do fato, incluindo a possibilidade de suspensão do prazo prescricional por até três anos durante a investigação.

As principais alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 10.887/2018⁴ foram, em síntese, a condenação por improbidade administrativa exclusivamente por atos dolosos, a previsão expressa acerca da aplicação da lei aos agentes políticos, o escalonamento das sanções, a previsão de legitimidade privativa do Ministério Público para a propositura das ações de improbidade, a previsão de celebração de acordo de não persecução cível, bem como regras mais claras acerca da prescrição em matéria de improbidade.

Isto posto, a adesão da conduta dolosa na caracterização dos atos de improbidade administrativa, e a consequente supressão da modalidade culposa, foi uma das modificações mais relevantes no dispositivo legal. O art. 1º, § 1º, do referido

⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório final, 2021.

dispositivo legal dispõe que “Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”.

Entende-se que não basta a voluntariedade do agente para caracterizar o ato de improbidade, deve existir dolo consistente na “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9, 10 e 11” da legislação.

O texto originário da Lei 8.429/92 fazia menção expressa de que a ação do acusado poderia ser de caráter “doloso” ou “culposo”, todavia, nota-se que é impraticável a desonestidade culposa. Nesse sentido, a improbidade por culpa atenta contra o próprio significado da palavra improbidade consignado no §4º do art. 37 da CF/88.

Assim sendo, as sanções previstas originalmente no art. 12 da Lei de Improbidade eram inadequadas à atuação culposa do ato, justamente pelos conceitos amplos pertencentes ao corpo do texto legislativo.

Doutrinadores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marcelo Figueiredo, admitem as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 com base na necessidade de atualização da norma à realidade processual e ao direito administrativo sancionador moderno. A supressão da modalidade culposa foi recebida como uma adequação necessária ao princípio da legalidade, moralidade e da proporcionalidade, o que refletiu na exigência do dolo para a configuração do ato ímprobo. A interpretação, portanto, é de que o dolo seria um elemento subjetivo mais adequado para refletir a gravidade dos atos lesivos à Administração Pública.

Alguns autores, contudo, defendiam a constitucionalidade do dispositivo legal na forma em que se apresentava anteriormente, posto que parte da doutrina entendia pela constitucionalidade sobre o principal argumento de que o dolo não foi exigido no art. 37, § 4 da Constituição Federal.

Nesse sentido é o posicionamento adotado por Carvalho Filho em sua obra (2012, p. 1072), ao argumentar que, embora alguns autores defendam a exclusão da culpa e considerem até mesmo inconstitucional sua inclusão no mandamento legal, tal posição não é fundamentada. O legislador teve a intenção de penalizar também condutas culposas que causem prejuízo ao erário, como evidenciado pela referência expressa ao dolo e à culpa no artigo 5º, que igualmente trata de danos ao patrimônio público. Segundo o autor, a alegação de que condutas culposas não possuem gravidade suficiente para justificar a aplicação de penalidades não procede, já que determinadas ações culposas podem ter repercussões mais severas do que algumas condutas dolosas. Ademais, o princípio da proporcionalidade permite adequar a sanção à gravidade do ato de improbidade.

Conforme Rafael Munhoz de Mello (2007, p. 154 e 155), a regra geral no direito é a irretroatividade das normas jurídicas, uma vez que as leis são criadas para regular situações futuras. O autor salienta que a retroatividade da lei penal mais benéfica é uma exceção fundamentada em particularidades do direito penal, as quais são se aplicam ao direito administrativo sancionador. A retroatividade é baseada em razões humanitárias que estão diretamente relacionadas à liberdade do condenado, bem jurídico que é afetado pela pena, assim, Mello conclui que não há como aplicar a norma penal de retroatividade ao direito administrativo sancionador. devendo considerar a legislação vigente no momento da infração, mesmo que seja mais severa.

Em contrapartida, alguns estudiosos sustentam a tese de inconstitucionalidade da modalidade culposa na lei de Improbidade Administrativa, fundamentando sua posição em uma interpretação do artigo 10 da mencionada lei, à luz do artigo 37, § 4 da Constituição Federal. Destarte, argumenta-se que o conceito de improbidade administrativa não se limita à transgressão da ordem jurídica, mas também à noção de moralidade. Nessa perspectiva, a Lei de Improbidade visa

proteger o princípio da moralidade presente no texto do artigo 37 da Constituição Federal.

É inegável que, sem a presença do elemento doloso, não é possível caracterizar a improbidade administrativa, uma vez que o ímprobo é aquele que deliberadamente busca lesar o erário e os princípios que regem a Administração Pública, não aquele que o faz inadvertidamente.

Figueiredo (2009) destaca com acerto que é injusto sancionar o servidor público quando o ato considerado ímprobo resulta simplesmente de falta de habilidade na administração, sem a presença de má-fé. Portanto, a Lei de Improbidade acabou por extrapolar as intenções da Constituição Federal ao incluir indevidamente no conceito de improbidade qualquer conduta omissiva ou comissiva, tanto dolosa quanto culposa. Há de se destacar que, considerar as condutas culposas como inconstitucionais não implica que o dano não deva ser reparado.

Os Tribunais de Justiça têm entendido pela impossibilidade de condenação dos agentes pela conduta de improbidade culposa, em razão do advento da lei 14.230/2021⁵.

⁵ APELAÇÃO CÍVEL. JUÍZO DE RETRATAÇÃO EM RECURSO ESPECIAL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1.199 DO STF. EXIGÊNCIA DO DOLO PARA CONFIGURAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. LEI Nº 14.230/2021. RETROATIVIDADE NO CASO. CONDUTA CULPOSA RECONHECIDA NA SENTENÇA E NO ACÓRDÃO. ELEMENTO SUBJETIVO ESPECÍFICO NÃO CONSTATADO. IMPROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO AUTORAL. JUÍZO DE RETRATAÇÃO EXERCIDO.** RECURSO PROVIDO. (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0003700-63.2014.8.16.0004 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR CLAYTON DE ALBUQUERQUE MARANHÃO - J. 08.04.2024)

APELAÇÃO CÍVEL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE NULIDADE PELO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. REJEITADA. MÉRITO. CONDUTA DOLOSA NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOVA REDAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APELAÇÃO CONHECIDA E NÃO PROVIDA À UNANIMIDADE (...).** 6- O Supremo Tribunal Federal, com fundamento no princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da CF, o qual alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador, autorizou a aplicação imediata das disposições da Lei 14.230/2021 aos processos de improbidade administrativa em curso. 7-Aplicação da Tese de Repercussão Geral firmada pelo STF no Tema 1199. **Necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade**

Tais posicionamentos revelam que há observância à alteração legislativa, decidindo-se pela impossibilidade de condenação dos agentes quando a improbidade for alegada com base na culpa, ou no dolo genérico.

Conforme anteriormente mencionado, a inclinação da jurisprudência sustenta-se no fato de que a nova redação da lei de improbidade administrativa passou a prever um rol taxativo, especificamente nos incisos do art. 11 para os comportamentos reputados como violadores aos princípios da Administração Pública, abandonando a possibilidade de imputação abrangente com base no caput do referido dispositivo, que anteriormente previa a palavra “notadamente”, sugerindo que os incisos transcritos na sequência eram de rol exemplificativo, ressaltando as condutas ali tipificadas.

A despeito da atual pacificação, tal consonância foi alcançada somente após julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal de Justiça, que deliberou no julgamento do ARE nº 843.989, ao mencionar a revogação do tipo culposo de improbidade também se aplica ao dolo genérico⁶.

administrativa, exigindo-se, nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, a presença do elemento subjetivo dolo. 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. 8-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 (...). (TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0023268-38.2013.8.14.0301 – Relator(a): MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA – 1ª Turma de Direito Público – **Julgado em 22/05/2023**)

⁶ “A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa – independentemente da concordância ou não com seu mérito – foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas. (...) Ressalte-se, entretanto, que apesar da irretroatividade, em relação a redação anterior da LIA, mais severa por estabelecer a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em seu artigo 10, vige o princípio da não ultra-atividade, uma vez que não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante sua vigência mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada. Isso ocorre pelo mesmo princípio do tempus regit actum, ou seja, tendo sido revogado o ato de improbidade administrativa culposo antes do trânsito em julgado da decisão condenatória; não é possível a continuidade de uma investigação, de uma ação

De acordo com o julgamento do tema 1.199, o tribunal salientou que a alteração legislativa eliminando a modalidade culposa da improbidade administrativa foi uma mudança respaldada pela Constituição da República, que confere à legislação ordinária a competência para definir a tipificação e a gradação das sanções relativas aos atos de improbidade. O Supremo ressaltou, ainda que, embora a redação da referida lei não tenha efeito retroativo, ela não se aplica a fatos passados com a condenação já transitada em julgado. Portanto, não é permitido continuar investigações em condutas que não são mais tipificadas pela legislação hodierna, isto porque, fundamenta-se no princípio do *tempus regit actum*.

Conforme adiante se demonstrará, o julgamento do Tema 1.199 representou um importante marco legal na discussão da matéria.

4 EFEITOS PROCESSUAIS PRODUZIDOS E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA MODIFICAÇÃO IMPLEMENTADA PELA LEI: (IR)RETROATIVIDADE

Salienta-se que na origem, o caso concreto submetido à exame no ARE nº 843.989 tratava de uma ação civil pública ajuizada pelo INSS em 2006, contra Terezinha Córdova, na qual postulava-se a condenação da agente ao ressarcimento de prejuízos ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992) decorrentes de sua atuação culposa, entre 1994 e 1999, como procuradora do INSS.

Com o advento da Lei 14.230/2021 que excluiu a modalidade culposa, passou-se a questionar se a procuradora poderia ser condenada por um ato praticado em modalidade que não mais existia no ordenamento jurídico. Destarte, diante do conflito, a matéria foi submetida ao STF, que analisou a matéria por meio do Tema 1.199.

de improbidade ou mesmo de uma sentença condenatória com base em uma conduta não mais tipificada legalmente, por ter sido revogada.”

No ARE nº 843.989, em sede de sustentação oral, o representante da parte, Francisco Zardo, valeu-se da teoria da *abolitio criminis*, aplicada em contexto de direito administrativo sancionador, que defende a retroatividade de normas mais benéficas, mesmo fora do direito penal estrito. Essa teoria tem fundamento no artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, que consagra o princípio de que "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu". Embora essa previsão se refira ao direito penal, argumentou-se que, por analogia, esse princípio poderia ser estendido ao direito administrativo sancionador, especialmente no caso de improbidade administrativa.

A tese central era de que a supressão da modalidade culposa pela Lei nº 14.230/2021 configurava uma situação de *abolitio criminis*, uma vez que a conduta culposa deixou de ser punível pela nova legislação. O jurista sustentou, ainda, que a aplicação dessa norma deveria ocorrer de forma retroativa para todos os processos em andamento, incluindo aqueles em fase de execução, exceto quando já houvesse decisão com trânsito em julgado, em respeito ao princípio da segurança jurídica e da coisa julgada.

No decorrer do processo, o advogado de Terezinha Córdova reforçou que, assim como no direito penal, em que a norma mais benéfica pode retroagir para alcançar fatos passados, o direito administrativo sancionador, especialmente o relacionado à improbidade, deve seguir o mesmo raciocínio, já que a responsabilidade administrativa também envolve sanções que impactam significativamente os direitos dos réus, como a perda de função pública e a suspensão de direitos políticos.

Ao longo de sua argumentação, mencionou que a exclusão da modalidade culposa pela Lei 14.230/2021 trouxe um novo paradigma na imputação de responsabilidade aos agentes públicos, de modo que a condenação por atos de improbidade passou a exigir a comprovação de dolo. Com isso, as ações sancionatórias precisariam ser ajustadas de acordo com esse novo critério legal,

evitando-se a punição de agentes que não agiram com intenção deliberada de causar prejuízo ao erário.

Também enfatizou que o princípio da *abolitio criminis* encontra apoio doutrinário e jurisprudencial, sendo aceito como uma medida de justiça material que assegura a aplicação de um tratamento legal mais adequado, sobretudo quando há modificação legislativa que abole uma conduta anteriormente punida. Zardo ainda argumentou que a retroatividade benéfica também reflete um dever do Estado de ajustar as condenações a um padrão jurídico mais justo, garantindo que os agentes públicos não sejam penalizados por condutas que o novo legislador entendeu não serem suficientemente graves para justificar sanções.

Feitos estes esclarecimentos, no Tema 1.199 o Supremo Tribunal Federal referendou o entendimento acerca da aplicação retroativa mitigada da "*abolitio maleficium*" (alcançando apenas os processos em curso e excluindo as decisões com trânsito em julgado), bem como da irretroatividade do prazo de prescrição geral, ou intercorrente.

Cumpramos novamente ressaltar que a Lei nº 14.230/2021 extinguiu a improbidade culposa, exigindo-se, assim, a presença do dolo para a caracterização da conduta. Em razão disso, surgiu o seguinte questionamento: essa alteração retroage em benefício dos indivíduos anteriormente condenados, cuja condenação já transitou em julgado?

Ao analisar tal indagação, o STF entendeu pela impossibilidade da retroação da norma nesses casos, pois o ato ensejaria clara afronta ao art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que afirma de maneira específica que a lei não poderá ofender coisa julgada⁷.

⁷ **"Por força do art. 5º, XXXVI, da CF/88, a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, promovida pela Lei nº 14.230/2021, é irretroativa, de modo que os seus efeitos não têm incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem durante o processo de execução das penas e seus incidentes"**. STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1199) (Info 1065).

Em contrapartida, para as ações em curso, entendeu-se pela possibilidade da aplicação da Lei nº 14.230/2021 em relação aos atos de improbidade culposos cometidos na vigência da norma revogada, cabendo ao juízo competente a aferição da existência, ou não, do dolo eventual. Isto posto, a aplicação da nova lei não implica, necessariamente, na absolvição do réu, uma vez que poderá ser comprovada a existência do dolo no ato cometido⁸.

A Corte Superior fixou as teses de que para a condenação do agente por atos ímprobos deverá ser comprovado o dolo da ação, exigido para a caracterização dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Todavia, ainda que seja mais benéfica, a Lei 14.230/2021 não poderá retroagir em benefício daqueles com condenação já transitada em julgado, ou em fase de execução, cabendo sua aplicação somente nas ações em curso.⁹

Em outros termos, o STF adotou a aplicação da teoria da retroatividade média das normas materiais mais benéficas do direito administrativo sancionador, conforme esclareceu o Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto proferido na ADI 1220, na qual atuou como Relator¹⁰.

⁸ **“Incide a Lei nº 14.230/2021 em relação aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência da Lei nº 8.429/1992, desde que não exista condenação transitada em julgado, cabendo ao juízo competente o exame da ocorrência de eventual dolo por parte do agente”**. STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1199) (Info 1065).

⁹EMENTA: 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 artigo 102, 3º, da Constituição, 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 artigo 1035 do CPC (STF. ARE 843.989 PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes. 18 de agosto de 2022. Jurisprudência do STF. Jusbrasil).

¹⁰ ADI 1220, relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 12-03-2020 PUBLIC 13-03-2020.

Apesar do entendimento esposado, destaque-se que existiram divergências entre os próprios Ministros no que tange à retroatividade dos dispositivos sobre o elemento subjetivo do dolo, além de terem apresentado posicionamentos divergentes acerca da modulação dos efeitos da (ir)retroatividade para atos pendentes e definitivos. No Quadro 1, faz-se a demonstração de como votaram os Ministros do Supremo Tribunal Federal no caso:

QUADRO 1 - Voto dos Ministros

Ministros	Retroatividade com decisão transitada em julgado.	Retroatividade sem decisão transitada em julgado.	Retroatividade e da prescrição intercorrente.	Retroatividade da prescrição geral.
Moraes	Não	Sim	Não	Não
Mendonça	Sim	Sim	Não	Sim
Nunes Marques	Sim	Sim	Sim	Sim
Fachin	Não	Não	Não	Não
Barroso	Não	Não	Não	Não
Rosa Weber	Não	Não	Não	Não
Toffoli	Sim	Sim	Sim	Sim
Cármem Lúcia	Não	Não	Não	Não
Lewandowski	Sim	Sim	Não	Sim
Gilmar Mendes	Sim	Sim	Não	Sim
Luiz Fux	Não	Sim	Não	Não
Resultado	Lei não retroage	Lei retroage	Lei não retroage	Lei não retroage

Fonte: As autoras, 2024.

Em sentido semelhante, o jurista José Miguel Garcia Medina (2021) entende pela aplicação da retroatividade da lei mais benéfica ao réu nos casos de improbidade, similarmente ao direito penal, por tratar-se de direito administrativo sancionador.

O autor argumenta que a legislação que prevê sanções por ato de improbidade não retroage, exceto para beneficiar o réu, citando que, com a legislação

atualizada, atos anteriormente classificados como improbidade culposa não serão mais considerados como tal. Medina defende ainda que esse princípio deve ser aplicado também a atos praticados antes da vigência da Lei 14.230/2021, além de mencionar a existência de decisões sustentando tal posição. Portanto, essa perspectiva defende que a nova tipologia normativa deve ser aplicada aos atos anteriores desde que beneficiando o agente que praticou o ilícito.

Após a pacificação do tema pelo Supremo Tribunal Federal, diversos foram os julgados publicados pelos Tribunais de Justiça do país acerca da parcial retroatividade da Lei de Improbidade.¹¹

De igual forma, também existem julgamentos relacionados à retroatividade da Lei nº 14.230/2021 no Superior Tribunal de Justiça¹².

¹¹ CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS SEM LICITAÇÃO – DANO AO ERÁRIO E OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – DOLO – SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/21 – APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AO SISTEMA DE IMPROBIDADE – RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. 1. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé. Ausência de dolo. 2. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público. 3. Ação civil pública por improbidade administrativa. A Lei n.º 14.230/2021 promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a supressão das modalidades culposas nos atos de improbidade. Novatio legis in mellius. Retroatividade. Aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992). 4. Para caracterização do ato de improbidade administrativa faz-se necessário dolo do agente, assim entendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, não bastando a voluntariedade do agente ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas. Ausência de prova de dolo dos réus. Ação civil pública improcedente. Sentença reformada. Recursos providos. (TJ-SP - AC: 10012716120188260498 SP 1001271-61.2018.8.26.0498, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 18/04/2022, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/04/2022)

¹² PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO NO AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEI N. 14.230/2021. RETROATIVIDADE. ATO ÍMPROBO CULPOSO. POSSIBILIDADE. TEMA N. 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL. PEDIDO DEFERIDO. I - Consoante o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema n. 1.199 da repercussão geral, a retroatividade da Lei n. 14.230/2021 está adstrita "[...] aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto

Entende-se, portanto, que o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois ao reconhecer a retroatividade média da Lei de Improbidade, as alterações atingem somente as ações em curso, mantendo incólume a coisa julgada e indo de encontro ao que está disposto na Constituição Federal.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se em primeiro momento, que perante o cenário histórico de corrupções e descrenças políticas, sentiu-se a necessidade da adoção de uma legislação que punisse as condutas desonestas presentes na Administração Pública. Assim sendo, surge a menção à improbidade administrativa, que por muito tempo se limitou a dispositivos constitucionais esparsos, os quais não traziam a especificidade necessária para punir os atos ímprobos praticados pelos agentes públicos.

Conforme evidenciado, a administração pública rege-se pelo princípio da probidade, constitucionalmente assegurado e que possui uma estreita relação com a honestidade e integridade. À vista disso, tal princípio atua como uma forma de proteção do bem público e da própria sociedade, posto que coíbem a má administração e trazem à lume todas as ações do Estado, que comprovam, ou não, a presença do interesse social.

anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado" (ARE 843.989, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18.08.2022, DJe 12.12.2022), sem prejuízo do eventual reconhecimento de dolo pelo juízo competente. II - No caso, reconhecido na origem o cometimento de ato ímprobo culposo pelos Requerentes, conclusão essa mantida por esta Corte, e ausente o trânsito em julgado, admite-se a aplicação retroativa da disciplina inaugurada pela Lei n. 14.230/2021, sem prejuízo da análise da eventual presença de dolo pelo juízo competente. Precedente da Corte Especial. III - Pedido deferido para, tão somente, afastar a condenação por ato ímprobo culposo e determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que examine eventual conduta dolosa. (STJ - PET nos EAREsp: 1623926 MG 2019/0346985-3, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 14/06/2023, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 27/06/2023).

Então, a probidade foi estabelecida por método negativo, identificando exemplos de condutas consideradas impróprias na administração pública, decisão que não resolveu completamente a questão sobre o que exatamente constitui probidade, já que deixou os atos ímprobos vagamente definidos.

Assim sendo, foi instituída a Lei n°. 14.230/2021 com a finalidade de aprimorar e corrigir as aparentes falhas da legislação originária, com isso, sua redação e conteúdo material foi alterado como um todo, sobretudo, na necessidade de comprovação do elemento subjetivo dolo para tipificar o ilícito, o que limitou o rol de aplicação legislativa.

Contudo, surgiram algumas críticas acerca do afrouxamento e do enfraquecimento dos dispositivos legais por conta da ampliação de atuação dos agentes públicos que “poderiam” cometer condutas que ferem a probidade, honestidade e moralidade sem que sejam punidos por essa legislação considerando que não há mais a tipificação por conduta culposa.

Questionou-se acerca da possibilidade da retroação da Lei 14.230/2021 para beneficiar os agentes públicos ímprobos que já tiveram seus processos transitados em julgado. Assim sendo, o Supremo Tribunal Federal julgou o tema e determinou pela não retroação do texto normativo, considerando que, por mais que a LIA possua caráter sancionador, não se trata de lei penal, razão pela qual não poderá retroagir para beneficiar o agente.

A falta de uma disposição normativa mais aprofundada para os crimes de natureza culposa revela uma lacuna na legislação, comprometendo sua eficácia. Reconhece-se que atos culposos também possam causar danos à Administração Pública, portanto, a ausência de uma previsão clara e precisa desses atos e suas consequências pode enfraquecer a capacidade do sistema legal de responsabilizar os agentes públicos de maneira justa e equitativa.

Isto posto, uma previsão específica para práticas culposas que possam prejudicar a Administração Pública seria crucial para preencher tal lacuna. Isso permitiria uma aplicação mais consistente da norma, garantindo que os responsáveis por negligências e descuidos que resultem em danos ao erário ou ao interesse público sejam devidamente responsabilizados, mesmo na ausência de dolo.

Em relação à retroatividade da lei, a não retroação é justificada, vez que, mesmo sendo um direito administrativo sancionador, a aplicação retroativa de leis penais é incompatível com os princípios fundamentais do Estado de Direito da Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório final - COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 10.887, DE 2018, DO SR. ROBERTO DE LUCENA, QUE "ALTERA A LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, QUE DISPÕE SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA" . Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028076>. Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília DF, 5 de out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 de nov. 2023.

BRASIL. Lei 14.230 de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei 8.428 de junho de 1992 que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília DF, 25 out. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm>. Acesso em: 09 nov. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FERRACINI, Luiz Alberto. Improbidade administrativa: teoria, legislação, jurisprudência e prática. Campinas: Aga Juris Editora, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. 6º ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Daniel Castanha de. Sistemas de responsabilidade do direito administrativo sancionador: o art. 22, 3 da LINDB e a consolidação do princípio ne bis in idem. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues; GONTIJO, Danielly Cristina Araújo;

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional. São Paulo: Malheiros, 2015.

Mello, Rafael Munhoz de. Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador. São Paulo: Malheiros, 2007

NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. Barueri: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>>. Acesso em: 08 nov. 2023.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. (Org.). Coleção de direito administrativo sancionador, volume 02: direito administrativo sancionador disciplinar. 1ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>>. Acesso em: 08 nov. 2023.

SAMPAIO, Lucas Tomaz. Uma análise sobre a lei de improbidade administrativa: a mudança para a Lei nº 14.230/21 e o reflexo na punibilidade dos agentes públicos. 2022. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado - Direito) - Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Disponível em: <<http://repositorio.unirn.edu.br/jspui/handle/123456789/693>>. Acesso em: 03 abril. 2024.

SIQUEIRA, Aline Kety Maria. A retroatividade e a prescrição na lei de improbidade administrativa. 2023. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado - Direito) - Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em:

<<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/53973/4/TCC%20-%20Aline%20Kety%20Maria%20de%20Siqueira.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 18/08/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>> Acesso em: 05 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989. Voto Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 18/08/2022. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE843989LIA.pdf>> Acesso em: 09 nov. 2023.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

ZARDO, Francisco. Nanoclass: "Retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa", com Francisco Zardo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5ZsISMYCjqA&t=275s>>. Acesso em: 13 out. 2024.