

A LEI N. 14.230/2021 E AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI

Law 14.230/2021 and the decisions of the Federal Supreme Court: Brazilian Administrative Improbity in the 21st century

Estevan Pietro¹

ÁREA: Direito Público. Direito Administrativo. Improbidade Administrativa.

RESUMO: O presente trabalho tem como propósito discutir os movimentos que impulsionaram modificações no regramento da improbidade administrativa no Brasil. O artigo busca traçar percurso através dos diferentes contextos históricos e enquadramentos jurídicos da improbidade no Brasil ao longo dos anos com menção aos temas significativos que envolveram os debates para as produções legislativas mais significativas sobre o tema, especialmente quanto a Lei nº 14.230/2021 e os recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal, apresentando novo e importante capítulo na história do direito brasileiro com o propósito de, sem prejudicar preservação à probidade administrativa, atenuar os excessos constatados no regramento anterior.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Improbidade Administrativa. Lei nº 14.230/2021. Repercussão Geral. Ação Direta de Inconstitucionalidade.

ABSTRACT: This work aims to discuss the movements that changed Brazilian improbity norms. The purpose of this article is to trace a context

¹ Mestre em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra (FDUC/Portugal). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET/SP). Pós-graduando em Regulação Pública e Concorrência pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE/Portugal). Associado ao Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro – IDASAN. Diretor Jurídico da Câmara Municipal de São José do Rio Preto. Advogado.

into the different historical backgrounds and legal frameworks of the Brazilian improbity over the years, within the debates for most important legislative productions into the Brazilian improbity norms, especially the Law nº 14.230/2021 and the recent positions from the Brazilian's Supreme Court which introduced a new and important chapter on the subject with the purpose of, without harming the guarantee of administrative probity, mitigate the excesses found in the previous improbity regulation.

KEYWORDS: Administrative Improbity Act. Law nº 14.230/2021. General Repercussion. Direct Action of Unconstitutionality

SUMÁRIO: Introdução. 1. A Improbidade Administrativa de ontem: o percurso para promulgação da Lei nº 8.492/1992 e o apagão das canetas. 2. A Improbidade Administrativa de hoje: o filtro normativo da LINDB e a calibragem necessária com a Lei nº 14.230/2021. 3. A Improbidade Administrativa do quase amanhã: as posições conhecidas e desconhecidas do Supremo Tribunal Federal perante a redação da Lei nº 14.230/2021. Considerações finais. Referências

INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 14.230 de 25.10.2021, o tema da improbidade administrativa vive dias de grande modificação no Brasil. A nova redação trouxe direito positivo e jurisprudencial absolutamente distinto daquele vigia: apenas dois artigos mantiveram a redação original da Lei nº 8.429/1992 e inúmeras alterações vão de encontro as teses firmadas pelo Superior Tribunal de Justiça, sejam aquelas firmadas pela sistemática dos recursos repetitivos ou não.

Menos de dois meses de sua vigência, a referida Lei foi objeto de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs 7042 e 7043) propostas pelas associações nacionais dos Advogados Públicos Federais (ANAFE) e dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) questionando a legitimidade exclusiva do Ministério Público para propositura da ação de improbidade e para continuidade daquelas que estão em trâmite.

Igualmente, os questionamentos escalaram ao ponto do Ministro Alexandre de Moraes reconhecer repercussão geral (Tema 1199) para definição de eventual retroatividade da Lei nº 14.230/2021, correspondendo, no primeiro

momento, ao grande embate desta nova sistemática. Interessante destacar que a nova redação não faz qualquer menção a retroatividade, mas esclarece que, naquilo que couber, os princípios constitucionais de direito administrativo sancionador serão aplicados (art. 1º, §4º), o que atrairia, em tese, o disposto no art. 5º, inc. XL, CF).

Ainda, em setembro de 2022, as Associações Nacionais dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e dos Procuradores da República (ANPR) ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 7236 e 7237) questionando diversos pontos de inovação apresentados pela Lei nº 14.230/2021.

Diante desta efervescência de questionamentos envoltos no nova LIA, o presente artigo busca afirmar a necessidade de uma Lei dos nossos tempos e, como tal, que assim seja interpretada, promovendo a chance excepcional do Poder Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, de, ainda que claudicante, dar passos mais significativos a respeito da estreita relação da Lei de Improbidade Administrativa com o Direito Administrativo Sancionador (DAS) e seus institutos.

1. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE ONTEM: O PERCURSO PARA PROMULGAÇÃO DA LEI N. 8.492/1992 E O APAGÃO DAS CANETAS

Desde o século XIX, a probidade administrativa esteve presente como bem juridicamente protegido, no âmbito dos denominados crimes de responsabilidade. O Decreto nº 30 de 8.1.1892 tratava “crimes contra a probidade da administração” (capítulo VI) de responsabilidade do Presidente da República (art. 1º). Já no século XX, a Lei nº 1.079/1950 preservou a mesma intenção (art. 4º, inc. V e art. 9º).

Ainda tangenciando o tema de improbidade administrativa, a Lei nº 3.502/1958 inova no ordenamento. O seu projeto (PL. nº 505 de 1955), de propositura do então deputado Olavo Bilac Pinto, objetivava dar concretude infraconstitucional a última parte do §31, do art. 141 da Constituição de 1946 em que estabelecia que “lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

Influenciado pelo pós-guerra e a crise do Estado Novo, absorvendo e lidando com os efeitos de transição do abstencionista (liberalismo) para intervencionista (FRANCO, 1958, p. 96), a década cinquenta do século passado sentia vivamente a transição de modelo e objetivo do Estado. Em outras palavras: “a lógica liberal de confrontação e de exclusão surge substituída (ou, pelo menos,

complementada) por uma lógica de cooperação e de acção concertada, que se expressa através de complexos processos de integração, de osmose e de interpenetração” (GONÇALVES, 2008, p. 141).

A Constituição de 1946 apresentava traços do *Welfare State*, trazendo amplitude da atuação estatal (incluindo intervenção no domínio económico) e, segundo Bilac, a autonomia dada aos administradores não detinha contrapartida efetiva de fiscalização. Por esta ausência e, inspirado na mensagem do Presidente dos Estados Unidos Harry S. Truman ao Congresso norte-americano solicitando elaboração de lei que gerasse a obrigatoriedade de os servidores públicos depositarem em registro público informações sobre as origens de seus bens e rendas, apresentou, em 3 de agosto de 1955, o PL 505 que, posteriormente, resultou na Lei nº 3.502/1958 (BRASIL, 1955).

A preocupação da Lei nº 3.502/1958 e do próprio texto constitucional era direcionada apenas para pessoas físicas e servidores públicos, dirigentes, empregados de autarquias ou equiparados (art. 1º). E, limitando mais o escopo, a legislação buscava disciplinar a constrição patrimonial das pessoas acima mencionadas, apenas nos casos de enriquecimento ilícito.

Em termos de enfrentamento da improbidade administrativa, apesar da positiva inovação legislativa, as limitações tornavam a lei consideravelmente embrionária para este propósito, muito embora esta e a Lei nº 3.164/1957 – que também disciplinou a perda de bens em favor da Fazenda Pública de servidores que tenham adquiridos bens por influência ou abuso de cargo (art. 1º) – fossem as produções legislativas mais contundentes até a Lei nº 8.429/1992.

Décadas depois, a promulgação da vigente Constituição Federal inova o ordenamento e, quebrando a ancestralidade de indiferença ao tema, eleva a improbidade administrativa ao patamar constitucional.

No capítulo destinado a Administração Pública, o §4º do artigo 37 estabelece que aquele que cometer atos de improbidade administrativa sofrerá, como sanção, suspensão dos direitos políticos; perda da função pública; indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, de acordo com o que for previsto em lei e “sem prejuízo da acção penal cabível”.

Interessante o destaque de que no projeto que culminou na constituição de 1988 (“Projeto Afonso Arinos”), inicialmente elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais no ano de 1986, não havia qualquer menção ao combate a improbidade administrativa (BRASIL, 1986). O tema alçou status constitucional na Comissão de Sistematização de 24.09.1987 e, por meio de emenda de n. 2039, o texto conhecido foi aprovado pelo plenário (NEISSER, 2019, p. 66).

A ideia de que improbidade fosse considerada espécie de crime foi ventilada – e rechaçada – nos debates que compuseram a Assembleia Nacional Constituinte. A proposta apresentada por Hélio Costa (emenda nº 559) classificava a improbidade administrativa como crime e, não suficiente, inafiançável. E após inúmeras emendas e debates, o texto constitucional conhecido (art. 37, §4º, CF/88) adveio da aprovação parcial da emenda nº 2039.

Estas emendas exemplificam a dificuldade da compreensão do que seria improbidade e, como forma de apresentar algum esclarecimento, a fixação de conceito poderá ser o melhor passo inicial. O conceito de improbidade não é unívoco, mas o ponto inicial para sua construção poderia ser a partir da probidade administrativa.

Afinal, “a conceituação de um é resultado da inaplicação do outro, o que configura recurso hermenêutico de grande valia para evitar imprecisões de incidência normativa” (AGRA, 2019, p. 59). Ao entender que a probidade seria moralidade administrativa que recebeu tratamento constitucional especial, pode-se dizer que improbidade seria “uma imoralidade administrativa qualificada” (SILVA, 1998, p. 647).

Igualmente, como referendado posteriormente pela jurisprudência, não há proximidade da improbidade com a mera ilegalidade, ou seja, “a ilegalidade e a improbidade não são - em absoluto, não são - situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, destarte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave” (STJ, voto do relator no Resp. 1.193.248/MG, 1ª Turma, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Dj. 24.04.2014).

Retornando ao texto constitucional e diante da expressa previsão, era necessária norma infraconstitucional regulamentadora que, ao mínimo, estabelecesse forma e gradação das sanções impostas para aqueles que praticassem ato ímprobo (suspensão dos direitos políticos; perda da função pública; indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário).

Na Câmara dos Deputados, Casa do Parlamento que inaugurou os trabalhos para regulamentar o art. 37, §4º da Constituição de 1988, foi apresentado o Projeto de Lei nº 1446 de 14 de agosto de 1991 que desconsiderava o novo contexto constitucional e histórico.

Na essência, o PL nº 1446/1991, mesmo com 302 emendas em seu trâmite, nada inovava. Em treze artigos, detinha as mesmas características da Lei nº

3.502/1958 e assim seguiu com a premissa simplista, já travada na década de cinquenta, de que improbidade ocorreria apenas no caso enriquecimento ilícito.

Encaminhado para o Senado e, identificado como Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 94, de 1991, ocorreu a apresentação de substitutivo ao PLS. Ao apresentar o substitutivo (com 37 artigos), o senador Pedro Simon esclareceu que este seria, de fato, inovador. O substitutivo não teria o enriquecimento ilícito como única hipótese capaz de configurar ato ímprobo, mas expôs fórmula de quatro hipóteses: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário; condutas que atentam aos “princípios reitores da administração pública”; e, agentes públicos que, mediante forma abusiva ou ilegal, violam garantia individual.

O substitutivo, considerado como emenda, ensejou o retorno para Câmara dos Deputados, conforme prescreve o parágrafo único do art. 65 da CF e, na Câmara, o projeto aprovado pelo Senado foi profundamente modificado. Ocorre que, ao realizar a modificação substancial ao PLS 94, a Câmara entendeu pela desnecessidade de reenvio ao Senado Federal e encaminha ao Presidente da República que, por sua vez, sanciona a Lei nº 8.429/1992.

Interessante mencionar alguns pontos que atuaram, mesmo que indiretamente, na elaboração da LIA: o período histórico de redemocratização; a necessidade de melhoria na gestão pública; e, em especial, o maior protagonismo dado ao Ministério Público por meio da Constituição Federal 1988 e normas infraconstitucionais, especialmente a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985). Ainda, antes de adentrar no teor da Lei nº 8.429/1992, cabe menção de outro capítulo advindo de sua tramitação: a sua suposta inconstitucionalidade.

A falta de reencaminhamento do texto para o Senado pelo fato da Câmara entender que não se tratava de substitutivo, mas de mera emenda, ocasionou a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.182 (ADI 2182/DF, rel. Min. Cármen Lúcia) proposta no ano de 2.000 pelo Partido Trabalhista Nacional – PTN em que alegava a existência de vício formal.

O PTN alegou que o texto levado ao Presidente da República não se tratava do PLS nº 94/1991, mas que, como este foi rejeitado e a Câmara apresentou, em seu entendimento, novo projeto que deveria ter passado pela outra Casa legislativa (em razão de seu ineditismo), sob pena de infringir a Constituição Federal (art. 65).

A ADI 2182/DF foi julgada apenas em 12.05.2010 e o STF, por maioria, entendeu pela improcedência da ação, afirmando que “iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da Re-

pública. O substitutivo aprovado no Senado da República, atuando como Casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão”.

Feito todo o percurso legislativo e adentrando aos questionamentos iniciais de constitucionalidade da LIA, chegamos ao texto que, em sua essência, vigeu por quase três décadas no Brasil com o propósito de alcançar, em termos constitucionais, a estrita observância da Administração Pública perante as normas (princípios e regras) constitucionais e a sujeição dos atos da Administração Pública ao controle de órgãos independentes, em especial o Ministério Público (SUNDFELD, KANAYAMA, 2020, p. 411).

Inegável o avanço que a LIA realizou perante as normas que antes tentavam enfrentar o tema (Leis nº 3.164/1957 e 3.502/1958). Apesar de sufragar o substitutivo do Senado, em especial as quatro hipóteses de atos ímprobos, existe influência neste aspecto por não mais trazer hipótese única de ato ímprobo. O texto sancionado buscou inicialmente trazer 3 espécies de atos ímprobos: enriquecimento ilícito; prejuízo ao erário; atentam contra os princípios da Administração Pública.

Curiosamente, em 2016, a Lei Complementar nº 157 introduziu quarta espécie de improbidade administrativa (Art. 10-A), retornando a mesma quantidade de espécies apresentadas pelo Senado, mas com objeto absolutamente distinto: o cometimento de ato ímprobo em razão de atos decorrentes de concessão ou aplicação de benefício financeiro ou tributário que não observe os limites de alíquotas mínimas e máximas do ISS (2% e 5%) e as pontuais exceções previstas na Lei Complementar nº 116/2003 (art. 8-A, §1º).

Como mencionado, o texto constitucional limitou-se prescrever sanções que deveriam ser impostas no caso de improbidade, tendo o legislador ordinário pleno espaço para construção das hipóteses e de sua dosimetria. Ressalvado o art. 10-A, as hipóteses incidência para ocorrência de ato ímprobo foram dispostas na LIA em três grandes artigos (9º, 10 e 11) e com redação duvidosa: o *caput* dos artigos são abertos, o que denota maior grau de valoração e cada artigo possui em média dez incisos com diversas hipóteses de subsunção.

A ausência de definição no texto constitucional e na própria Lei nº 8.429/1992 e os tipos abertos dos artigos 9º, 10 e 11, resultam em “sentido amplo, genérico, o que dificulta a determinação, *a priori*, dessa espécie de ato” (STF, RE 656558/SP, rel. Min. Dias Toffoli).

No caso das penas (art. 12), inexistente parâmetro de dosimetria, o que permitiu a possibilidade de resultado antagônico: a punição poderia ser exacerbada ou mesmo míngua (DIPP, 2019). Independentemente de não ser o objetivo, a preservação ou recomposição do erário – ao contrário do que ocorre com a ação

popular (Lei nº 4.717/1965) e ação civil pública (Lei nº 7.347/1985) – na ação de improbidade, apesar do foco ser a punição do agente (ZAVASCKI, 2017, p. 101), tais medidas, por muitas vezes, são deixadas de lado, como afirma o estudo protagonizado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV intitulado “Novas medidas contra corrupção” (2018, pp. 571-576).

Em razão do histórico de falhas ao combate as mazelas da coisa pública, a Constituição Federal de 1988 possibilitou modelo de controle robusto e, provavelmente pelo cansaço da sociedade de escândalos reiterados de corrupção em diversos setores da Administração Pública Direta ou Indireta, criou-se o entendimento com o passar dos anos de quanto maior e mais rígido o controle, melhor seria para o Estado e sociedade. Os avanços para garantia da probidade administrativa foram inegáveis. No entanto, com o passar dos anos, os excessos ocorreram e, com isso, a necessidade de calibragem da LIA passou a ser notada.

No cotidiano, comum a constatação de ações de improbidade que não possuem mínimos indícios para sua tramitação, alcançando até mesmo a temeridade, mas seguem por apelo exclusivo ao *in dubio pro societate*; nos pedidos, requerem a condenação em todos os tipos ímprobos, de forma cumulada ou subsidiária, ou ainda, investigações e inquéritos arquivados pelo Ministério Público que, mesmo sem novas manifestações do órgão ou da constatação de novas provas, são utilizados por outros legitimados para propositura de ações de improbidade.

Tais movimentos provocaram propositura de ações de improbidade em número desmedido: segundo levantamento feito em 2020 no STJ, o tema improbidade administrativa estava entre os 10 maiores assuntos e, entre órgãos que julgam Direito Público (1ª Seção e 1ª e 2ª Turmas), o tema alcançava o segundo lugar (CARNEIRO, 2020).

A quantidade exorbitante de ações e, conseqüentemente de decisões, foram matéria-prima para inúmeras pesquisas sobre o tema, merecendo destaque a protagonizada por pesquisadores do Grupo de Improbidade Administrativa do Instituto Brasiliense de Direito Público.

O referido grupo, analisando mais de 700 julgados ocorridos entre os anos de 2005 e 2018, puderam constatar que no STJ havia *i)* ausência de uniformização de decisões (reforma ocorria majoritariamente para beneficiar quem apresentou a ação e a 1ª Turma apresentava como mais reforma e menos sancionadora que a 2ª Turma); *ii)* distinção de decisão em razão do recorrente (Ministério Público e Administração Pública obtiveram quase duas vezes mais sucesso nos recursos do que os agentes públicos e equiparados); *iii)* ausência de padroni-

zação e previsibilidade das sanções e da forma de sancionar (inexistência de escalonamento das sanções) (CARNEIRO, 2020).

Os agentes públicos tendo ciência da ausência de limites seguros de enquadramento nos tipos da LIA e das sanções impostas; que eventual condenação de servidor público ocasionaria sua demissão (art. 132, inc. IV, Lei nº 8.112/90 e Súmula 651/STJ); do peso político suportado por figurar no polo passivo; e, da fiscalização rígida com alto grau de punibilidade, criou-se ambiente que propiciou o fenômeno intitulado “apagão das canetas”.

O fenômeno também poderia ser considerado como “crise de ineficiência pelo controle”, cujo conceito o Professor Fernando Vernalha Guimarães explica: “acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger. (...) E é compreensível a inibição do administrador frente a esse cenário de ampliação dos riscos jurídicos sobre suas ações. (...) Como consequência inevitável da retração do administrador instala-se a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública” (GUIMARÃES, 2016).

Diante deste cenário, a alteração da LIA tornou-se inescusável.

2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE HOJE: O FILTRO NORMATIVO DA LINDB E A CALIBRAGEM NECESSÁRIA COM A LEI Nº 14.230/2021

Antes de avançar para Lei nº 14.230/2020, convém menção de alteração legislativa que impactou o processo de criação de seu texto e de diversas normas de Direito Público: a Lei nº 13.655/2018 que alterou a Lei de Introdução as Normas do Direito brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

A Lei nº 13.655/2018 teve seu anteprojeto redigido no meio acadêmico por renomados administrativas que tiveram no Senado, pelas mãos do Senador Antonio Anastasia, endosso para que o anteprojeto fosse convertido para o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 3.489/2015 e, três anos depois, na sua conversão em norma vigente no ordenamento.

A alteração promovida apresentou maior segurança aos administradores e administrados, buscando eliminar ou minimizar as causas do apagão das canetas, tais como os eventuais excessos do controle e ausência de validação dos efeitos práticos de determinadas sanções (ou efeitos advindos delas).

O objetivo principal da inovação foi apresentar ferramentas de interpretação para normas e decisões, especialmente de direito público, capazes de garantir segurança jurídica nos seus três vetores (estabilidade, previsibilidade e proporcionalidade) (MARQUES NETO; FREITAS, 2019, p. 18).

Apesar de altamente referenciada no meio acadêmico e de avanços reconhecidos pela jurisprudência, a Lei ainda apresenta penetração relativamente tímida. Caso contrário, a alteração da LIA provavelmente não seria necessária.

Corroborando tal afirmação, Caroline Maria Vieira Lacerda (2021, pp. 178-245) elenca em sua obra dez pontos sensíveis que a “nova LINDB” (Lei nº 13.655/2018), auxiliaria na melhor interpretação da LIA (em seu texto revogado), desde na dosimetria das sanções até possibilidade de compensação de danos ou celebração de acordo.

Apesar da resistência acima mencionada, a nova LINDB indicou presságio dos novos ventos e teve forte influência no texto apresentado pela Lei nº 14.230/2020.

A alteração da LIA originou-se na Câmara dos Deputados. O Presidente da Câmara dos Deputados por meio de atos da Presidência, criou comissão de juristas (14 membros advindos da Academia, Magistratura, Ministério Público e da Consultoria Legislativa da Câmara) para criação de anteprojeto que atualizasse a redação da Lei nº 8.429/1992, cuja liderança ficou a cargo do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques.

Segundo o Ministro, o anteprojeto seguiu três premissas: incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; compatibilizar a lei com leis posteriores (CPC, Lei Anticorrupção e LINDB); e, sugerir novidades, novos institutos e premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA. Após apresentação do anteprojeto, ocorreu a formação de Comissão Especial para análise do mesmo, ocorrendo sua tramitação na Câmara como PL nº 10.887/2018.

Durante a tramitação foram realizadas 14 audiências públicas e 3 seminários que contaram com apresentações de dezenas de palestrantes de diversas origens: representantes do Ministério Público; Magistratura; Tribunais de Contas; Advocacia pública e privada; representantes de Confederações; Ministros de Estado e do Superior Tribunal de Justiça; renomados professores e pesquisadores da área e após quase dois anos da formação da Comissão, em 21.10.2020, o relator apresentou parecer preliminar, indicando que o anteprojeto detinha, na sua percepção, vício de constitucionalidade (transferência da responsabilidade da reparação do dano aos herdeiros e sucessores) e outros pontos que mereciam correção, mas que todos seriam sanados pela apresentação e incorporação de substitutivo.

Do mesmo modo, diante da apresentação de substitutivo, o relator votou pela aprovação do PL, o que foi endossado pela Câmara. Em razão do substitutivo, o PL foi alterado para PL nº 2505/2021 e encaminhado ao Senado Federal,

aprovado com oito emendas, sendo sete aceitas pela Câmara e, em 7.10.2021, o PL foi enviado à Presidência da República que, em 25.10.2021, sancionou a conhecida Lei nº 14230/2021.

Como já dito, esta Lei alterou significativamente a Lei nº 8.429/1992 e estabeleceu novo regramento para ações de improbidade administrativa no Brasil. Para exemplificar a profundidade das alterações, citamos três alterações capazes de comprovar a afirmação feita, sendo elas: i) somente elemento subjetivo do tipo dolo para configuração do ato ímprobo; ii) estabelecimento de rol taxativo para os atos de improbidade que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11); e iii) tipificação da conduta.

A nova LIA estabeleceu de forma clara que o único elemento subjetivo do tipo admitido para ocorrência de ato ímprobo passa a ser o dolo (art. 1º, §1º) e que precisa ser específico, ou seja, “mediante vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito (...)” (art. 1º, §2º). Daí o afastamento da figura do dolo genérico, figura admitida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), REsp 951.389/SC, rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4.5.2011).

A antiga redação do artigo 11 (atos que atentam contra os princípios da Administração Pública) da LIA sempre sofreu críticas pela sua elasticidade. Antes, determinada conduta poderia ser considerada ímproba, nos moldes do art. 11, sem a necessidade de encaixe “(...) em qualquer das figuras previstas nos oito incisos que compõem o mesmo artigo, máxime porque aí se acham descritas em caráter apenas exemplificativo, e não em regime *numerus clausus*” (STJ, EREsp 1.275.469/SP, rel. Min. Sérgio Kikuna, Primeira Turma, DJ. 12.2.2015). Isto não ocorre mais.

O legislador escolheu na nova LIA usar o advérbio “notadamente” nos arts. 9º e 10, demonstrando, ao que tudo indica, a taxatividade do rol contido nos incisos, mas que a interpretação deles seja extensiva ou ampliativa. Contudo, no art. 11 preferiu adotar no *caput* a expressão “caracterizadas por uma das seguintes condutas”. Com efeito, além da necessidade do dolo específico, a incidência do art. 11 dependerá que a situação esteja descrita dentro dos seus oito incisos (*numerus clausus*) e sem a possibilidade de interpretação extensiva.

Quanto ao último exemplo, na vigência da antiga redação da Lei nº 8.429/92, a prática demonstrou propositura reiterada de ações temerárias com descrições genéricas de atos supostamente ímprobos, sem individualização de condutas e pedidos com condenação em todas as possibilidades (arts. 9º a 11 da LIA). O pedido poderia ser de condenação por determinada espécie de ato ímprobo, mas o juízo poderia considerar outro, entendendo que o princípio da congruên-

cia não era ofendido (por todos: STJ, REsp. 842.428/ES, rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, DJ 21.5.2007).

Com a nova redação, a demandante necessita apresentar tipificação mínima, devendo individualizar as condutas do acusado, com apresentação de elementos probatórios mínimos (“...com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado...”), conforme estabelece o art. 17, §6º, inc. II, da LIA, salvo impossibilidade justificada (art. 17, §6º, inc. I c/c art. 1º, §3º). E, o juízo não mais poderá condenar o acusado por tipo diverso do requerido, sob pena de nulidade da decisão (art. 17, §10-F, inc. I).

As mudanças foram muito além dos exemplos apresentados e algumas delas vão de encontro as posições jurisprudenciais consolidadas, como por exemplo, a Lei nº 14.230/2021 não mais autoriza a possibilidade de indisponibilidade de bens para garantir eventual multa civil (art. 16, *caput* c/c §6º).

Com efeito, mesmo que exemplificativamente, fica claro que as concepções, premissas e jurisprudências sobre improbidade administrativa, sob a égide da nova LIA, precisam ser repensadas e justamente por apresentar regramento que não assimilou, na integralidade, as posições consolidadas dos Tribunais e daquilo que disponha o texto de 1992, os questionamentos surgiram e, o quanto antes, alcançariam o Supremo Tribunal Federal.

3. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DO QUASE AMANHÃ: AS POSIÇÕES CONHECIDAS E DESCONHECIDAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PERANTE A REDAÇÃO DA LEI Nº 14.230/2021.

Mesmo com a tenra idade, a Lei nº 14230/2021 já suscitou atenção do Supremo Tribunal Federal por duas vezes e uma terceira ocorrerá em futuro próximo.

O primeiro momento (com apenas dois meses de vigência da Lei) ocorreu por meio de caso concreto (ARE 843.999) que serviu de alicerce “para definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei nº 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”.

Reconhecido como Tema 1199 de Repercussão Geral, ele foi palco para profundas reflexões entre os ministros do Supremo Tribunal Federal para o enfrentamento de 3 inovações sensíveis da Lei (necessidade de dolo para todos os atos ímprobos; novo prazo prescricional geral e criação da prescrição intercorrente) e eventual marco temporal para sua aplicação (retroatividade).

As discussões tiveram como pano de fundo o Direito Administrativo Sancionador (DAS) e a natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, ou seja, se esta seria espécie *sui generis* de ação – fazendo parte do DAS e ocorrendo retroatividade da lei mais benéfica, conforme artigo 1º. §4º, da LIA – ou seria ação cível, tendo natureza de ação civil pública e aplicação do *tempus regit actum*, disposto no artigo 6º da LINDB.

O DAS seria a atividade sancionatória da Administração Pública e aplicação de “(...) princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina” (STJ, RMS 24.559/PR, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 5ª Turma, DJe. 01.02.2010).

Assim, para o DAS, existe *núcleo principiológico* idêntico ao do Direito Penal – mas sem qualquer sobreposição de normas –, assegurando, a partir da Constituição Federal de 1988, “(...) conjunto de princípios garantísticos de contenção do poder punitivo estatal (...)” (MOREIRA NETO; GARCIA, 2018, p. 43).

Quanto ao denominado *núcleo principiológico*, há mínimas discordâncias ou distinções pelos autores, podendo citar como exemplo os princípios da legalidade; retroatividade da lei mais benéfica; intranscendência da pena; individualização da pena; *ne bis in idem* e proporcionalidade (por todos: MOREIRA NETO..., p. 46; FÉO, 2021, pp. 65-114).

No Supremo, ao final de sessões que percorreram quase que a primeira quinzena de agosto de 2022, o Plenário, por maioria, firmou tese com os seguintes pontos: “1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei nº 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei nº 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; e, 4) O novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”.

Apesar das discussões indicarem o rechaço da LIA como categoria *sui generis* de ação e alguma resistência pela maioria dos ministros em reconhecer a sua

inclusão no DAS, a aplicação de seus institutos foi assegurada perante todos os processos em tramitação, excetuando aqueles que já possuem coisa julgada (art. 5º, inc. XXXVI, CF).

Paralelamente, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 7042 e 7043) discutiam a constitucionalidade de dispositivos que atribuíram, de forma exclusiva, a legitimidade da propositura e de celebração de acordos envolvendo improbidade para o Ministério Público e a obrigatoriedade de defesa do administrador pela assessoria jurídica que emitiu parecer sobre legalidade prévia de seus atos (arts. 17, §§ 14 e 20 c/c art. 17-B, L. nº 8.429/1992).

Tais ADIs tiveram o deferimento parcial em cautelar para que ocorresse interpretação conforme de alguns dispositivos da LIA, afirmando a legitimidade ativa concorrente para propositura da ação (e de celebração de acordo) de improbidade e a suspensão do art. 17, §20 da nova redação da LIA. No final de agosto de 2022, o Supremo entendeu, por maioria, a procedência em parte dos pedidos, declarando a inconstitucionalidade sem redução de texto do artigo 17, *caput* e §§6º-A e 10-C e do artigo 17-B e a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 14.230/2021 e da expressão “obrigada” contida no §20, do artigo 17 da LIA.

A partir das inconstitucionalidades e reflexos advindos das decisões contidas nas ADIs 7042 e 7043, ficou reconhecido que o Ministério Público não possui legitimidade exclusiva, mas concorrente com os entes públicos para propositura da ação de improbidade e celebração de acordos de não persecução cível.

Igualmente, ao contrário do que disponha o texto da Lei nº 14.230/20021, a assessoria jurídica “que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrado público”, não fica obrigada, mas autorizada a defendê-lo judicialmente em ação de improbidade administrativa. Tal autorização também necessita ser compatível com a legislação pertinente do ente público que a assessoria jurídica integra.

Não suficiente, ocorre a tramitação das ADIs 7236 e 7237 ajuizadas em setembro de 2022, respectivamente, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, para questionar quase que a integralidade da Lei nº 14.230/2021.

A ADI 7237 possui profunda similaridade com o objeto da ADI 7236 - aquela com objeto mais amplo - excetuando alguns pedidos que não estão incluídos nesta quais sejam: as declarações de inconstitucionalidade dos artigos 16, §§3º e 10; 17-C, §2º; e art. 23, §§2º, 3º e 8º. Por esta razão, parece ser razoável, mesmo que de forma sucinta, destacar os pontos não sinérgicos destas ADIs, e que foram questionados, em exclusividade, pela ANPR.

A Associação Nacional dos Procuradores da República entende que o artigo 16, §§3º e 10 retira “a coesão do sistema geral de responsabilidade jurídica de agentes públicos, tornando-o, ainda, inapto para atingir a tutela ampla à probidade administração, tal como determinado pela Constituição”.

Pela dicção apresentada pela Lei nº 14.230/2021, na decretação de indisponibilidade de bens, deverá demonstrar o *periculum in mora* – sem relação com a intensidade do suposto ato ímprobo, mas sim quanto ao risco comprovado de dilapidação (GAJARDONI; CRUZ; GOMES JUNIOR; FAVRETO, 2021, p. 290) -, não admitindo mais a sua presunção, assim como a extensão da indisponibilidade de bens não mais poderá resguardar a futura multa civil. Tal mudança demonstra inovação profunda na sistemática da Lei nº 8.429/1992, pelo fato de o Superior Tribunal de Justiça ter firmado posições contrárias ao disciplinado no texto vigente, conforme consta nos Temas Repetitivos 701 e 1.055.

Outra insurgência pontual da ANPR aconteceu pelo fato de o texto vedar, no caso de litisconsórcio passivo, a solidariedade de condenações. Tal dicção, segundo a Associação, seria demasiadamente genérica e proibiria, por exemplo, a solidariedade entre corréus de eventual ressarcimento de dano causado ao Erário - apresentando como ocorreu no ponto anterior; inovação perante a jurisprudência dominante do STJ (REsp 1261057/SP, 2ª Turma, rel. Min. Humberto Martins, DJe 15.05.2015).

Nestes pontos, segundo a ANPR, a Lei nº 14.230/2021 estaria retirando “a coesão do sistema geral de responsabilidade jurídica de agentes públicos, tornando-o, ainda, inapto para atingir a tutela ampla à probidade administrativa, tal como determinado pela Constituição” e, assim, ocorreria inconstitucionalidade material pela “proteção insuficiente que a Lei nº 14.230/2021 proporciona à probidade administrativa”.

Quanto ao artigo 23, §§2º, 3º, ANPR sustenta que ao prever prazo de finalização do inquérito para apuração do ato de improbidade (365 dias, prorrogável uma única vez por igual período) e prazo para propositura da ação de improbidade (30 dias), a Lei nº 14.133/2021 estaria disciplinando sobre organização e funcionamento do Ministério Público e, por esta razão, padeceria de inconstitucionalidade formal por desprezar, em tese, os artigos 61, §1º, inc. II e 128, §5º, da Constituição Federal e, ainda, haveria inconstitucionalidade material “por ferir a independência e a autonomia funcional garantidas ao *Parquet* pelo art. 127, parágrafo 2º da CF”.

Na ADI 7237, o Ministro relator (Alexandre de Moraes) adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9868/1999 e, após as manifestações da Advocacia-Geral da União (16.11.2022) e Procuradoria-Geral da República (06.12.2022), o processo está

concluso com o relator (27.02.2023). Interessante destacar que apesar de ambas ADIs possuírem protocolização na mesma data e com adoção do procedimento abreviado (art. 12, Lei nº 9.868/1999), somente a ADI 7236 teve o pedido de cautelar analisado.

No exame do pedido de concessão de medida liminar para suspensão de diversos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, o relator, no âmbito da ADI 7236, deferiu parcialmente a medida cautelar requerida (“*ad referendum* do Plenário”). No entanto, em sua decisão, o Ministro relator entendeu que os questionamentos pertinentes aos artigos 11, *caput*, incisos I e II; artigo 12, I, II e III, e §§4º e 9º, e artigo 18-A, parágrafo único; artigo 17, §§ 10-C. 10D e 10-F, I; e, artigo 23, *caput*, §4º, II, III, IV e V, e §5º, não apresentavam os requisitos necessários para sua concessão.

Na mesma decisão, o Ministro Alexandre de Moraes deferiu os demais pedidos de concessão da liminar, separando os dispositivos questionados – com eficácia suspensa – em sete blocos distribuídos de acordo com a temática.

No 1º *Bloco* (artigo 1º, §§ 1º, 2º, e 3º, e art. 10) que trata sobre a necessidade de constatação do dolo para ocorrência do ato ímprobo e os seus limites conceituais, o relator entendeu que os pedidos estavam prejudicados por estarem “abrangidos pela tese fixada no referido Tema 1199 da Repercussão Geral”.

O 2º *Bloco* possuía unicamente o art. 1º, §8º que afastou a possibilidade de ato ímprobo advindo de *divergência interpretativa de lei*. Ao analisar este ponto do pedido, o relator deferiu a liminar por entender que a norma era excessivamente ampla e, com isso, poderia gerar “insegurança jurídica apta a esvaziar a efetividade da ação de improbidade administrativa”.

Ao analisar o art. 12, §1º (3º *Bloco*) que limitou a perda da função pública ao vínculo de mesma qualidade e natureza à época do ato ímprobo, o relator entendeu que tais dispositivos deveriam ter a eficácia suspensa por suposto desrespeito ao princípio da proporcionalidade por imaginar que a sanção poderia deixar de ocorrer nos casos em ocorra troca de função ou demora de julgamento.

Na sequência, o Ministro Alexandre de Moraes enfrentou a inovação apresentada no artigo 12, §10 (4º *Bloco*) que tratou do cômputo retroativo da suspensão de direitos políticos, computando o tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado e decidiu pela concessão da medida liminar.

Em razão da denominada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), o artigo 1º, I, *l*, da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidade), “(...) deu ensejo a interpretações que, na prática, ampliavam o prazo de suspensão dos direitos políticos para além de oito anos, eis que a inelegibilidade se dava desde a decisão, mas reiniciava quando trânsito em julgado” (MU-

DROVISCH; NÓBREGA, 2022, 191). Por esta razão, posicionaram-se que o artigo 12, §10, da LIA evitava “uma inflação artificial da sanção e, pior, uma superação do teto previsto na própria lei” (*idem*).

Na análise deste bloco, o relator parte da diferenciação do fundamento constitucional da suspensão dos direitos políticos (art. 37, §4º, CF) e da inelegibilidade (art. 14, §9º, CF) e da possibilidade de cumulação destes institutos, conforme já assentado pelo Supremo Tribunal Federal (ADCs 29 e 30 e ADI 4578, rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe 29.06.2012).

Nesse contexto, o Ministro Alexandre de Moraes ponderou que a nova redação disposta na Lei nº 8.429/1992 poderia afetar a inelegibilidade que, eventualmente, seria conhecida e decidida pela Justiça Eleitoral, tal como disposto na Lei Complementar nº 64/1990 e, com isso, ocorreria risco aos princípios da proibição da proteção deficiente (subprincípio da razoabilidade) e ao retrocesso.

Superada análise das normas do artigo 12, a decisão passou para análise do artigo 17-B, §3º (*5º Bloco*) que, ao disciplinar sobre a celebração de acordo de não persecução civil, impôs a obrigatoriedade, “para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido”, da oitiva do Tribunal de Contas competente, no prazo máximo de 90 dias. A suspensão deste dispositivo, segundo o relator, ocorreu por entender que a norma poderia gerar a interferência indevida na autonomia funcional do Ministério Público.

Em ponto altamente criticado pela doutrina, o relator alinhou-se a corrente crítica e implementou a suspensão do artigo 21, §4º da LIA (*6º Bloco*). Sem maiores novidades, dentro da mitigação de independência de instâncias devidamente aceita nos Tribunais Superiores (STJ), HC 396.390/SP, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, DJe 29.08.2017), o parágrafo terceiro do mesmo artigo estabeleceu que, ao constar, em âmbito civil ou criminal, pela inexistência da conduta ou negativa de autoria, a sentença repercutiria no âmbito da ação de improbidade. Todavia, por eventual falta de técnica legislativa (GAJARDONI; CRUZ... p. 493), o parágrafo quarto generaliza e coloca em risco a independência das instâncias.

Pela dicção do artigo 21, §4º, qualquer hipótese do artigo 386 do Código de Processo Penal – incluindo, por exemplo, a ausência de prova, desde que referendada por Tribunal competente (“decisão colegiada”) –, transbordaria seus efeitos e impediria a propositura da ação de improbidade. Com efeito, a cautelar foi deferida.

Por fim, no último bloco (*7º Bloco*) concentrou-se na análise feita sobre a inovação do artigo 23-C que afastou a incidência da Lei nº 8.429/1992 perante

qualquer ato que resulte em enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações e, estabeleceu como única norma de atração a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995).

O relator advertiu que esta atração exclusiva da Lei dos Partidos Políticos mostra-se preocupante pelo fato de que as sanções disciplinadas na Lei nº 9.096/95 são preponderantemente pecuniárias, o que implicaria na possibilidade de infringir – tal como ponderado no texto do artigo 12, §10 – o princípio da proibição da proteção deficiente (subprincípio da razoabilidade). Com isso, a decisão deferiu a cautelar para que tais situações enquadradas na hipótese de incidência da norma, atraíssem tanto as sanções da Lei nº 9.096/95, assim como da Lei de Improbidade Administrativa.

Em razão da dimensão dos questionamentos e da profusão dos dispositivos afetados, as decisões cautelares realizadas no âmbito das ADIs 7236 e 7237 foram as que, apesar da natureza inerentemente precária, mais afetaram o texto vigente da Lei nº 8.429/1992. Caso as decisões meritórias endossem as cautelares conhecidas, haverá efetivamente uma nova norma que regerá o “sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa” no Brasil.

Portanto, ao que tudo indica, o futuro próximo reserva novo e instigante capítulo da improbidade administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No julgamento do Tema 1199, o Ministro Gilmar Mendes em seu voto registrou que “se a Lei nº 8.429/1992 consistiu em avanço ao combate a corrupção, a Lei 14.230 constitui passo na direção do aperfeiçoamento institucional, da correção de rumos para que enfrentamento de atos de improbidade ocorra dentro da moldura da Constituição”.

Nesta linha, não parece haver comprometimento do controle pela nova sistematização apresentada pela Lei nº 14230/2021, mas apenas maior clareza quanto aos seus limites. Daí porque os pedidos das ADIs 7236 e 7237, fazendo ressalvas pontuais (como o contido no art. 21, §4º, da LIA), não merecem prosperar no mérito. Afinal, não se pode esquecer dos excessos; do caráter aflitivo das penas ou pelo simples fato de figurar no polo passivo de ação de improbidade. Desse modo, por exemplo, a salutar necessidade de descrição e comprovação de conduta (salvo impossibilidade justificada) desde a sua propositura (art. 17, §§ 6º, incs. I e II e 6º-B).

A LIA do nosso tempo renova a preocupação que a LINDB teve com os bons gestores que, eventualmente, falham, mas nem por isso praticam qualquer ilegalidade, quanto mais ato ímprobo. E a menção expressa aos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador endossa esta perspectiva, muito embora exista receio de que tenha sido precipitada.

Em outros ordenamentos, como Itália e Portugal, o Direito Administrativo Sancionador criou força após movimentos de despenalização que culminaram em leis gerais (Decreto-Lei Português nº 433/1982 e Lei Italiana nº 689, de 24 de novembro de 1981). No Brasil, embora seja cada vez mais forte sua existência, a primeira menção normativa ocorreu por meio da Lei nº 14.230/2021.

Dáí porque, em alguma medida, os julgamentos do Supremo sobre a Lei nº 14.230/2021 não tratam exclusivamente do novo regramento da improbidade administrativa, mas também do Direito Administrativo Sancionador (DAS) no Brasil, mesmo que o posicionamento da maioria do Supremo Tribunal Federal seja pela defesa de desvincular a improbidade administrativa ao DAS.

Por tais razões, as decisões meritórias advindas das ADIs 7236 e 7237 serão importantes para compreensão do real regramento do sistema de responsabilização por atos ímprobos e do quadro atual do Direito Administrativo Sancionador brasileiro. Resta aguardar.

REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu. *Principais alterações da Lei nº 14.230/2021 e seus impactos nos processos em curso e findo*. Novatio legis in mellius em *Direito Administrativo Sancionado: retroatividade ou irretroatividade da lei nova*. Escola Paulista da Magistratura – EPM. Artigo – Direito Público. 669 – Improbidade administrativa e sua reforma. Disponível em: <<https://epm.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia/77860>>. Acesso em 16.6.2022.

AGRA, Walder de Moura. *Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. *A Constitucionalização do Direito e suas Repercussões no âmbito Administrativo* in *Direito Administrativo e seus Novos Paradigmas*, org. ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo Marques Neto. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 31-56.

BRASIL, Câmara dos Deputados. PL 2505/2021 (n. anterior: pl 10887/2018). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL+2505/2021+%28Nº+Anterior:+pl+10887/2018%29>. Acesso em 12.6.2022.

BRASIL, Diário Oficial. Suplemento Especial ao n. 185 de 26 de setembro de 1986. *Anteprojeto Constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho 1985*. Disponível em <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em 10.6.2022.

CARNEIRO, Rafael Aripe. *STJ em números: improbidade administrativa. Pesquisa analisa o perfil decisório do Superior Tribunal de Justiça em ações de improbidade administrativa*. JOTA, Coluna Opinião & Análise, publicado em 6.6.2020. São Paulo, Brasil. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-improbidade-administrativa-06062020>>. Acesso em 10.6.2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DIPP, Gilson. *A Dosimetria das Sanções por Improbidade Administrativa*. Doutrina: Edição comemorativa, 30 anos. Brasil: Superior Tribunal de Justiça, 2019.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Volume I. Teoria Geral. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. *Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021*, 5ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

GARCÍA, Alejandro Nieto. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 1993.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do medo: a crise de ineficiência pelo controle*. Revista Direito do Estado, n. 71, Salvador, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 15.6.2022.

GONÇALVES, Pedro Costa. *Entidades Privadas com Poderes Públicos. O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*. Coimbra: Almedina, 2008.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. *Os impactos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nas ações de improbidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MOHALLEM, Michael Freitas; ...[et al.]. *Novas medidas contra corrupção*. Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23949/Novas%20Medidas%20Contra%20a%20Corrupção%20Completo.pdf?sequence=12&isAllowed=y>>. Acesso em 11.6.2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flavio Amaral. *A Princi-piologia no Direito Administrativo Sancionador* in *Mutações do Direito Ad-ministrativo* org. Jessé Torres Pereira Junior, Manoel Messias Peixinho e Emerson Affonso da Costa Moura. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. pp. 43-64.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBRGA, Guilherme Pupe da. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada: de acordo com a reforma pela Lei n. 14.230/2021*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

NEISSER. Fernando Gaspar. *Dolo e culpa na corrupção política: improbida-de e imputação subjetiva*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência*. 4ª ed., São Paulo: Editora Thomson Reuters Brasil, 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª ed. rev., São Paulo: Malheiros, 1998.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. *A Promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi Capaz de Cumprir*. Publicações da Escola da AGU. *Combate a corrupção na administração pública – diálogos interinstitucionais*. vol. 12., n. 2, pp. 409-426, maio/ago 2020. Disponível em <<https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/view/158/319>>. Acesso em 10.6.2022.

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

Submissão: 30.junho.22

Aprovação: 01.abril.23.