



CENTRO UNIVERSITÁRIO FAMETRO - UNIFAMETRO
CURSO DE DIREITO

LETÍCIA DANIEL BARROS

**A CARACTERIZAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO NA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Fortaleza - CE

2022

LETÍCIA DANIEL BARROS

A CARACTERIZAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO NA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Artigo apresentado à banca examinadora e à Coordenação do Curso de Direito do Centro Universitário Fametro – UNIFAMETRO – como requisito para a obtenção do grau de bacharel, sob a orientação do Prof. Me. Thiago Barreto Portela.

Fortaleza-CE

2022

LETÍCIA DANIEL BARROS

A CARACTERIZAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO NA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Este artigo científico foi apresentado no dia 29 de novembro de 2022 como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito do Centro universitário da – UNIFAMETRO – tendo sido aprovado pela banca examinadora composta pelos professores abaixo:

BANCA EXAMINADORA

Profº Me. Thiago Barreto Portela
Orientador - Centro Universitário Fametro - Unifametro

Profº. Me. Carlos Francisco Lopes Melo
Membro – Centro Universitário Fametro - Unifametro

Profª. Me. Priscilla Saraiva Alves
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus por ter me dado conhecimento, sabedoria, paciência e discernimento para prosseguir com este trabalho. Sem Ele, nada disso seria possível.

Agradeço aos meus pais que sempre se dedicaram a me providenciar o melhor nos estudos e me incentivaram a ser o que sou hoje. Minha eterna gratidão por toda a ajuda na realização dos meus sonhos, por todo apoio, pela força e amparo nos momentos difíceis.

Agradeço também aos meus irmãos, que se fizeram presentes e me apoiaram quando precisei. Que me ampararam e demonstraram seu cuidado nos dias que estavam complicados, me incentivando e me dando forças.

Aos meus amigos que estiveram ao meu lado ao longo do curso, em especial minhas amigas Ana Letícia Costa, Débora Moura, Giullia Viana, Kamila Marques, Mauria Sousa e Lívia Costa que passaram por todas as situações e momentos árduos comigo. Com vocês essa caminhada se tornou mais leve.

E, por fim, agradeço ao meu orientador por ter se demonstrado sempre presente, por toda ajuda e apoio durante o desenvolvimento deste trabalho. E por ter desempenhado tal função com dedicação, maestria e amizade.

A CARACTERIZAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO NA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Letícia Daniel Barros¹

RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa é um estatuto que consiste em um dos principais instrumentos de combate à corrupção no país e de outras práticas que ferem os princípios norteadores da Administração Pública. A Lei nº 14.230/21, que altera consideravelmente a Lei n. 8.429/1992, trouxe diversas alterações e gerou debates na doutrina e jurisprudência, tendo em vista que atribuiu um conceito de dolo para a improbidade administrativa. A presente pesquisa teve por finalidade analisar as alterações advindas da nova Lei de Improbidade Administrativa, abordando, em especial, a questão da caracterização do dolo específico para a configuração de ato ímprobo que tenha sido cometido por agente público. Para tanto, a pesquisa utilizou-se de uma abordagem qualitativa, analisando as recentes discussões e decisões do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal acerca do tema, bem como, entendimentos doutrinários e dados coletados com base em artigos científicos. Dessa maneira, foi possível concluir que se pode considerar que há uma nova Lei de Improbidade presente no ordenamento jurídico, esta trazendo mais ênfase no agente ímprobo e exclusivamente desonesto. Além disso, concluiu-se que a Corte Superior e Suprema ao observarem grande relevância acerca das alterações, consolidaram entendimentos e teses importantes em sede de improbidade administrativa no país.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; Dolo; Direito Administrativo Sancionador; Irretroatividade.

¹ Discente do Curso de Direito do Centro Universitário Fametro – UNIFAMETRO.

ABSTRACT

The Law of Administrative Improbability is a statute that consists of one of the main instruments to combat corruption in the country and other practices that violate the guiding principles of Public Administration. Law No. 14.230/21, which considerably amends Law No. 8,429/1992, brought several changes generating debates in doctrine and jurisprudence, considering that it attributed a concept of deceit to administrative improbity. The purpose of this research was to analyze the changes resulting from the new Law of Administrative Improbability, addressing, in particular, the question of the characterization of specific intent for the configuration of a dishonest act that has been committed by a public agent. Therefore, the research used a qualitative approach, analyzing the recent discussions and decisions of the Superior Court of Justice and the Federal Supreme Court on the subject, as well as doctrinal understandings and data collected based on scientific articles. In this way, it was possible to conclude that it can be considered that there is a new Law of Improbability present in the legal system, this one bringing more emphasis on the dishonest and exclusively dishonest agent. In addition, it was concluded that the Superior and Supreme Court, when observing great relevance about the changes, consolidated important understandings and theses in terms of administrative improbity in the country.

Keywords: Administrative improbity; Deceit; Sanctioning Administrative Law; Non-retroactivity.

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa representa relevantes avanços para a construção do ambiente de lisura na hasta pública, seja na repressão aos atos de desvios da finalidade pública ou na condução dos negócios públicos. Nesse sentido, a Lei nº 8429/92 age com um regime sancionatório visando proteger a probidade no ambiente público buscando evitar ou coibir condutas que acarretem lesão moral e/ou patrimonial à Administração Pública.

Nesse diapasão, tem como objetivo reprimir as condutas do agente público desonesto que age de má-fé buscando benefícios para si ou para outrem. Dispondo, assim, de sanções aplicáveis aos mesmos, com viés repressivo, nos casos de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos princípios da Administração Pública quando comprovados o dolo nos atos ímprobos.

Dessa forma, a Lei 14.230/21 sancionada em 26/10/2021, trouxe vasta mudança no corpo do texto que compõe a Lei de Improbidade Administrativa, tratando-se aqui em especial a caracterização do dolo específico para configurar o ato ímprobo por parte do agente público, acarretando a supressão da modalidade culposa, assim como a adoção do dolo genérico. E, como consequência, gerou acalorados debates na Corte Superior e Corte Suprema para suprir lacunas sobre as alterações.

Essa abordagem possui relevância em razão de que a Lei de Improbidade Administrativa está integralmente ligada ao combate à corrupção, sendo esta uma das principais fontes de combate. Logo, a mesma possui extrema necessidade e suma importância para que haja o controle da probidade e a concretização do princípio constitucional da moralidade administrativa.

Para tanto, o traçado metodológico deste estudo conjugou a pesquisa legal (documental) na legislação pertinente, a análise de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, com a pesquisa doutrinária (bibliográfica) em fontes secundárias virtuais e impressas como artigos, livros, revistas acadêmicas e monografias, ou seja, uma abordagem qualitativa buscando coletar o maior volume de dados possível para alcançar aprofundamento e embasamento jurídico e técnico sobre o tema.

Após a nota introdutória, no capítulo 2 serão analisados os aspectos gerais da Improbidade Administrativa, desde a análise de sua presença na Constituição Federal como base da origem da Lei de Improbidade Administrativa, até a compreensão de

conceitos, seus fundamentos, seu objetivo de agir de forma repressiva para com o agente público desonesto e ímprobo, tipologia para enquadramento na Lei, assim como suas respectivas sanções para os que possam se enquadrar no instrumento normativo.

Em seguida, no capítulo 3 serão retratadas as modalidades que foram suprimidas pelas alterações advindas da Lei nº 14.230/21. Neste caso, a modalidade culposa que restou superada em razão das alterações. Ademais, superou-se também a aplicação do dolo genérico, que anteriormente por entendimento do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, bastava-se a mera voluntariedade do agente para configurar-se o ato de improbidade administrativa.

Por fim, no capítulo 4 será abordada a alteração objeto deste estudo, a caracterização do dolo, não bastando mais ser genérico, mas agora exigindo-se o dolo específico para caracterizar a improbidade administrativa. Além disso, busca-se debater acerca do Direito Administrativo Sancionador e seus respectivos princípios, e analisar as decisões e novos entendimentos da Corte Suprema para suprir questionamentos e lacunas acerca da (ir)retroatividade da nova Lei tendo em vista suas alterações.

2 ASPECTOS GERAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A palavra “probidade” compreende o sentido de justo, íntegro, assim como a honestidade de proceder ou a maneira criteriosa de cumprir todos os deveres, que são atribuídos ou cometidos à pessoa. Não obstante, revela a integridade de caráter e o procedimento justo (SILVA, 2014, p.1669). Por sua vez, a palavra “improbidade” está ligada à desonestidade, má conduta, má índole.

O artigo 37, *caput*, da Carta Maior (BRASIL, 1988) rege que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao princípio da moralidade administrativa. Princípio este que se relaciona aos valores de confiança, honestidade e lealdade (COUTO; CAPAGIO, 2022, p. 50).

Cabe salientar que, a relação entre moralidade e probidade administrativa é alvo de divergentes entendimentos entre as correntes. Para Costa e Barbosa (2022, p. 22), a novel redação da Lei de Improbidade Administrativa parece adotar o posicionamento de que a probidade é mais ampla que a moralidade administrativa, conjugando-a com

outros princípios, como, por exemplo, da legalidade, moralidade e proporcionalidade.

Outra posição sustenta que há equivalência entre ambas, visando o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, supracitado, que aponta a moralidade como princípio e, por outro lado, a lesão a este princípio se daria pela improbidade administrativa, tendo como base o artigo 37, §4º também da Carta Magna (CARVALHO FILHO, 2010, p. 1166/1167).

2.1 A Lei de Improbidade Administrativa

A Lei de Improbidade Administrativa é um estatuto que consiste em um dos principais instrumentos de combate à corrupção no país e de outras práticas que ferem os princípios norteadores da Administração Pública, assim como, malversação das verbas públicas.

E, nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro trouxe, com a publicação da Lei 14.230/21 (BRASIL, 2021), mudanças na Lei 8.429/92 (BRASIL, 1992), alterando vários dispositivos e conceitos, seja pela tipificação do ato ou suas sanções, destacando-se no presente, a alteração do instrumento no que tange à punição da intenção e vontade ilícita dos agentes públicos: o dolo específico.

Visando assegurar a integridade do patrimônio público, a Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992), em seu artigo 1º, *caput*, dispõe que “o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social”. Além disso, no parágrafo 5º do mesmo dispositivo diz que:

Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1992).

Nesse sentido, pode-se considerar “patrimônio público e social”, o conjunto de bens que pertencem ao domínio do Estado, que tem por objetivo atender os objetivos da mesma, bem como servir para produção de utilidades que atendam às necessidades coletivas (SILVA, 2014, p. 1544), como, por exemplo, atender aos direitos fundamentais e sociais, como educação e saúde, garantias indispensáveis e que devem ser tuteladas pelo Estado.

Além disso, a Lei da Ação Popular (BRASIL, 1965), também traz interessante conceito sobre o patrimônio público, tratando que seriam os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Dessa forma, consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, ressalvados tipos previstos em leis especiais, conforme artigo 1º, §1º. Artigos estes que comportam três espécies: o enriquecimento ilícito, dano ao erário e atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Cabe salientar que, o instrumento normativo dispõe sobre quem pode se responsabilizar e quem está sujeito às Sanções previstas na Lei, conforme preceitua o art. 1º, § 6º, da LIA:

Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.

Nesse contexto, conforme Couto e Capagio (2022, p. 443), ressalta-se que, o sujeito ativo do ato de improbidade administrativa é, em regra, o agente ou servidor público e até mesmo uma pessoa que induza ou concorra dolosamente para a prática do ato ímprobo. Porém, observa-se que a responsabilização e as sanções não alcançam somente os agentes públicos, mas também o particular em coautoria com o agente público, nunca sozinho, como se vê a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA APENAS CONTRA PARTICULAR. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE AGENTE PÚBLICO NO POLO PASSIVO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO. PRECEDENTES.

[...]

IV – Inviável a propositura de ação de improbidade administrativa contra o particular, sem a presença de um agente público no polo passivo, o que não impede eventual responsabilização penal ou ressarcimento ao erário, pelas vias adequadas. Precedentes.

V – Recurso especial improvido.

(STJ, REsp 1405748/RJ, rel. Min. Marga Tessler (juíza federal convocada do TRF 4ª Região), rel. p/ córdão Min. Regina Helena Costa, 1ª Turma, julgado em 21-5-2015, DJe 17-8-2015 (BRASIL, 2015) **(grifo nosso)**)

Logo, a Lei preceitua sobre quem é, em regra, o sujeito ativo que se enquadra nas sanções previstas do texto normativo. Entretanto, também há hipóteses que possam responsabilizar o particular que não seja diretamente agente ou servidor

público, mas que age em coautoria com o mesmo.

Nessa perspectiva, sobre a Improbidade Administrativa, Costa e Barbosa (2022, p. 22) trazem um conceito interessante:

O conceito de improbidade administrativa deve ser conferido em sentido amplo, abrangendo toda conduta dolosa corrupta praticada por agente público – em conjunto ou não com particular ou pessoas jurídicas – que implique enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou ofensa aos princípios que regem a Administração Pública.

Além disso, Couto e Capagio (2022, p. 435) preceituam que:

[...] improbidade administrativa poderia ser conceituada como conduta contrária ao ordenamento jurídico praticada por agente público ou terceiro que tenha relação com função pública ou concorra para a conduta daquele, dolosa ou culposa, contra entes e entidades públicas ou entidades privadas constituídas ou destinatárias de recursos públicos, importando enriquecimento ilícito, lesão ao erário, outorga de benefício indevido ou violação aos princípios da Administração Pública.

Vale ressaltar, que as condutas tipificadas de improbidade administrativa possuem maior gravidade do que ações ou omissões que são listadas apenas como faltas funcionais. Dessa forma, não tem relação e não podem se confundir com a má administração ou com desleixo por parte do administrador (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 22). E sim, estarem diretamente ligadas com a má índole por parte do agente público, cabendo ao magistrado o dever de distinguir corretamente a má administração e o ato ímprobo por parte do agente público.

Nesse sentido, conforme entendimento já consolidado, a Súmula nº 33 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, dispõe sobre a mera irregularidade formal praticada no âmbito da Administração Pública, onde decidiu-se que procedimentos que tenham por objeto apurar irregularidades meramente formais, caso não existam indícios de que tais falhas, por ação ou omissão, tenham sido meios para a prática de ato de improbidade administrativa, devem ser arquivados.

2.2 Das condutas e sanções

A Lei nº 8.429/1992 possui dispositivos pertinentes quanto aos atos de improbidade administrativa. O artigo 9, *caput*, contempla os atos dolosos de enriquecimento ilícito que implicam na obtenção de qualquer vantagem patrimonial

indevida em razão do exercício de cargo, mandato ou função pública.

O citado artigo menciona de forma exemplificativa, algumas condutas específicas, a exemplo do inciso I que trata do recebimento de dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer vantagem econômica a título de comissão de quem tenha interesse na conduta do agente público.

Logo em seguida, o artigo 10 dispõe sobre os atos que causam lesão ao erário, seja essa ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens do patrimônio público.

O dispositivo menciona também, de forma exemplificativa, certas condutas para a tipificação penal ser enquadrada, a exemplo de facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial em razão do exercício de cargo, mandato ou função pública.

Vale lembrar que ambos os artigos 9º e 10 por serem exemplificativos, possuem a possibilidade de ampliar o sentido das palavras ali dispostas, ou seja, embora não haja como prever todas as práticas ilícitas que envolvem o enriquecimento ilícito ou o dano ao erário, cabe ao aplicador da lei interpretar os fatos e convencer-se que o ato foi ilícito, doloso e que resultou em vantagem não prevista na legislação.

Não obstante, o artigo 11 trata dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, atos estes em que a ação ou omissão dolosa violam os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade.

Cabe ressaltar que, este dispositivo após as mudanças advindas da Lei nº 14.230/21, possui um rol taxativo, ou seja, não cabe interpretação por parte do aplicador da lei. Logo, deve ater-se apenas aos incisos ali elencados, tendo em vista que o próprio *caput* do artigo 11 deixa de forma explícita que apenas constitui ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública quando caracterizado por um de seus incisos.

Nesse sentido, temos como exemplo do rol taxativo do artigo negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei, se caracterizando como ato de improbidade administrativa.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece, em seu artigo 37, art. 4º, sanções para quem cometa os atos de improbidade administrativa,

sanções estas que importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Dessa forma, a própria Lei nº 8.429/1992 possui dispositivo pertinente apenas para sanções, que após reconhecida a prática do ato de improbidade administrativa em uma das condutas tipificadas nos artigos 9º, 10 e 11 da referida Lei, deve ser imposta ao réu uma ou mais das sanções previstas no art. 12 da mesma, que são regidos com base na Constituição Federal.

O que, de forma mais didática, se elencam em perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Salientando que tais penalidades somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 149.).

Uma das alterações da “nova” Lei de Improbidade Administrativa focou diretamente na aplicação das sanções. É exemplo o fato de que a sentença proferida nesses processos deve considerar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, assim como a dosimetria das sanções relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente, sendo elencado por completo no artigo 17-C e seus incisos, da LIA.

Nessa perspectiva, entende-se que uma obrigação é imposta aos servidores e agentes públicos: de serem íntegros e honestos. Dever este que está intimamente relacionado com a probidade administrativa e o princípio da moralidade administrativa, para que o mesmo possa exercer e cumprir com suas funções visando o interesse público e suas devidas necessidades.

Por outro lado, caso haja o seu descumprimento, terão lugar os chamados atos de improbidade administrativa, retratados na Lei 8.429/1992. Lei esta que foi alterada pela Lei 14.230/2021, e os atos estão tipificados nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, e com suas respectivas sanções enquadradas no artigo 12 do mesmo instrumento normativo. Cabendo ressaltar que a maioria dos seus dispositivos possui caráter nacional, tendo em vista que são aplicáveis aos atos cometidos em todos os entes da federação e em todos os poderes.

3 A SUPERADA APLICAÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA E DO DOLO

GENÉRICO

3.1 Da modalidade culposa

Uma das alterações mais relevantes na Lei 8.429/92 (BRASIL, 1992) foi a extinção da improbidade culposa, seja na modalidade de negligência, imprudência ou imperícia. No texto original, esta se encontrava prevista no *caput* do artigo 10 que trata dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.

Nesse sentido, tendo em vista ser inegável que no exercício da função pública são cometidos erros por parte dos agentes públicos, observou-se muitas discussões sobre essa questão, o que por consequência, gerou muitas controvérsias acerca do tema na jurisprudência e doutrina.

Não obstante, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (BRASIL, 1942) traz em seu artigo 28 que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Isto é, admite-se uma culpa grave para a responsabilização do agente público.

Cabe salientar que, embora as alterações advindas da Lei nº 14230/21 (BRASIL, 2021) versem sobre a necessidade de haver o dolo específico para configurar a improbidade administrativa, tal mudança trata especificamente sobre a improbidade, não abrangendo os atos ilícitos civis.

Dessa forma, a conduta ilícita praticada com o elemento subjetivo culposo em sentido estrito não se tornará irrelevante para fins de ressarcimento ao erário, uma vez que esta sanção independe da caracterização da improbidade, abrindo-se margem à reparação civil de danos ao patrimônio público.

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal consolidou o tema 666 de repercussão geral, após decisão no RE 669069, onde o mesmo trata sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa. Com efeito, o RE 669069/MG, que originou o Tema 666, consolidou o entendimento sobre a prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, como se vê a seguir:

CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É **prescritível** a ação de reparação de danos à

Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE 669069, Relator: TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016) (BRASIL, 2016) (grifo nosso).

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 852475, originou o Tema 897, também com repercussão geral, consolidando a tese de que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, o Ministro Alexandre de Moraes em voto vista argumenta que “a imprescritibilidade somente se aplica a atos de Improbidade Administrativa dolosos tipificados na Lei nº 8.429/1992”.

Desse modo, em decisão do RE 636886, este que fixou o Tema 899 do STF com repercussão geral, o entendimento que deu-se a questão foi que no tocante a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da lei de improbidade administrativa, aplica-se o Tema 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública, como se observa adiante:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1.(...); **2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.** 3. (...); 4. (...); 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

(RE 636886, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020) (BRASIL, 2020) (grifo nosso).

Nessa perspectiva, é notório que a Corte Suprema possui entendimentos já consolidados visando resguardar o Estado acerca de seu patrimônio quando tratando-se da imprescritibilidade quando houver dolo nos atos de improbidade administrativa, assim como em situações em que não haja o elemento subjetivo, mas que o prejuízo

ao erário seja ressarcido.

3.2 Do dolo genérico

Além de não ser mais possível a modalidade culposa relacionando-se a improbidade administrativa, outra alteração relevante sobre a matéria foi em relação ao tipo de dolo exigido para a caracterização do mesmo, onde deixou de enquadrar o dolo genérico, passando a exigir apenas o dolo específico.

Tendo em vista que, uma vez superada a tese da voluntariedade da conduta, deu-se espaço para debate sobre qual seria o elemento subjetivo necessário à configuração do ato ímprobo, já que não há a possibilidade de incidência das sanções previstas na LIA sem que se fale na vontade do agente de cometer o ato ilícito (FERREIRA, 2019, p.11).

De acordo com Silva (2014, p. 769), entende-se por dolo, em seu sentido penal, a prática de ato ou omissão de fato de que resultou crime ou delito, previsto em lei, quando quis o agente o resultado advindo ou assumiu o risco de produzi-lo, em consonância com o disposto no art. 18, I, do Código Penal brasileiro (BRASIL, 1940).

Além disso, o dolo pode ser classificado como genérico ou específico. O dolo genérico consiste na vontade de praticar a conduta típica, mas sem qualquer finalidade especial, em contraponto, o dolo específico visa uma finalidade em especial por parte do agente público (NUCCI, 2021, p. 204).

Cabe salientar que, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (BRASIL, 1942) visando resguardar e compreender a funcionalidade dentro da administração pública, trouxe em seu ordenamento, no artigo 22, *caput*, que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Nessa perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça já havia firmado entendimento de ser imprescindível a existência de dolo, mesmo que genérico, para configurar o ato de improbidade administrativa, como observa-se a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. PRÁTICA DE ATO VIOLADOR DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. RECONHECIMENTO DE

DOLO GENÉRICO. PENALIDADE APLICADA. PROPORCIONALIDADE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. **A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10.**

2. **Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8429/92, como visto, dependem da presença do dolo genérico**, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.

3. [...]; 4. [...]; 5.[...].

(AgRg no REsp n. 1.500.812/SE, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21/5/2015, DJe de 28/5/2015.) (BRASIL, 2015) (grifo nosso).

Nesse sentido, a questão foi objeto de Jurisprudência em Teses do STJ: O ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico (BRASIL, 2015, online).

Dessa forma, pode-se observar que o dolo, antes mesmo das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21 (BRASIL, 2021), já vinha sendo exigido pela Corte Superior, tendo em vista que ao considerar a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa, a mera desídia e a negligência, assim como a simples ilegalidade não se pode confundir com improbidade já que não há o elemento subjetivo na conduta do agente.

4 A CARACTERIZAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ANÁLISE DA SUA (IR)RETROATIVIDADE

A Lei de Improbidade Administrativa tem como objetivo enquadrar o agente desonesto e que tenha a finalidade de descumprir a lei através de sua vontade livre e consciente de alcançar resultado ilícito. Dessa forma, das mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/21 (BRASIL, 2021), destaca-se no presente, a alteração do instrumento no que tange à punição da intenção e vontade ilícita dos agentes públicos: o dolo específico.

Vale lembrar que, a improbidade pode ser considerada uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção de violar a legislação e pela gravidade da lesão

à ordem jurídica, seja pelo dolo, ou excepcionalmente, pelo erro grosseiro (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 30). Ou seja, a tipificação da improbidade depende da desonestidade, má-fé e vontade de quem a descumpre, mas não se limita à mera ilegalidade, pois todo ato de improbidade é eivado de ilegalidade, porém, nem toda ilegalidade pode configurar-se como improbidade.

Dessa forma, a Lei 8.429/92 (BRASIL, 1992) dispõe em seu artigo 1º, §1º 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”, deixando claro na letra da lei que é necessário o elemento subjetivo do dolo para enquadrar o agente público ou terceiro em uma das espécies dos atos de improbidade.

Em seguida, os parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo caracterizam no corpo do instrumento normativo, de forma expressa, o conceito de dolo para fins de configuração dos atos de improbidade, como se vê a seguir:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

[...]

§ 2º **Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito** tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, **não bastando a voluntariedade do agente.**

§ 3º 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.** (BRASIL, 2021) (grifo nosso).

Logo, a LIA exige não apenas a mera voluntariedade do agente público ou de terceiros para configurar o ato ímprobo, mas uma vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilegal previsto em lei, possuindo os elementos cognitivos e volitivos do dolo. E caso não os tenha, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Nessa perspectiva, segundo Castilho (2022, p. 78, online) “a teoria significativa do dolo, utilizando a filosofia da linguagem, não se preocupa com eventuais desejos internos do agente. A intenção e a vontade do agente são concretizadas por seus atos, pois vontade sem ação é um nada”. Ou seja, deve ser exigida a configuração de uma concreta ação reprovável, levando em conta a subjetividade, analisando a atuação do agente e considerando as circunstâncias práticas do caso, e não somente a natureza em si do ato de improbidade.

Destaca-se que na seara da improbidade administrativa, o dolo se aproxima mais do direito penal, por possuir mais pontos condizentes em comparação ao direito civil. Além disso, a principal característica que une os dois ramos jurídicos é o seu caráter sancionatório (CASTILHO, 2021, p. 77).

Importante então ressaltar que a LIA traz em sua redação ainda no art. 1º, §4º que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (BRASIL, 1992). Ou seja, para enquadrar a improbidade administrativa, seria necessário rigoroso exame de princípios constitucionais do direito sancionador.

Dessa forma, para melhor entendimento do direito administrativo sancionador, Cardoso e Gerhard (2021, p. 3, online) dispõem que:

Cumprir destacar que o Direito Administrativo Sancionador já constava, embrionariamente, junto ao direito penal, na tutela de funções repressivas da autoridade. Em sequência, o Direito Penal consolidou-se como responsável pelo ramo jurídico mais grave, rigoroso e identificando-se com o direito punitivo. Pode-se afirmar que o Direito Penal é confundido com o poder sancionador judicial, ao passo que o Direito Administrativo Sancionador seria englobado pelo poder administrativo sancionador. Essa confusão encontra-se na ideia de que **o Poder Judicial teria funções repressivas e a Administração Pública apenas funções preventivas.** Em verdade, o que se verifica é que a teoria da sanção culmina por englobar duas outras categorias, quais sejam, sanções penais e sanções administrativas. A partir disso, percebe-se a importância da sanção administrativa no universo do Direito Punitivo, por suas conexões com a sanção penal, que lhe serve de referência. Esse Direito Punitivo, quando incidente no campo do Direito Administrativo, transforma-se em Direito Administrativo Sancionador. (grifo nosso).

Dessa forma, entende-se que o Direito Administrativo Sancionador está entrelaçado com o Direito Penal, entretanto há diferenças entre seus objetivos. O Direito Penal trata de algo mais rigoroso, com viés punitivo, por outro lado, o Direito Administrativo Sancionador busca mais o controle por parte da própria administração pública, com uma perspectiva repressiva, percebendo-se aqui a importância da sanção administrativa no ordenamento jurídico para certo controle visando tutelar o bom funcionamento da máquina pública.

O próprio texto da LIA no art. 17-D, *caput* traz expressamente que “a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei (...)” (BRASIL, 1992). Logo, o instrumento normativo faz essa configuração quanto a natureza repressiva da ação.

Não obstante, a LIA após suas alterações que alcançaram a aplicabilidade dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, quando tratando-se da improbidade administrativa, de acordo com Cardoso e Gerhard (2021, p.198, online) “reforçou direitos fundamentais aos réus e acusados em geral, reforçando o Estado Democrático de Direito”. Nessa perspectiva, para Gonçalves e Grilo (2021, p.11, online):

[...] a conceituação da improbidade administrativa passa pelo influxo dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, de modo que a imputação como ímproba de determinada conduta precisa ser antecedida de um exame de: **(a) legalidade formal ou tipicidade, (b) legalidade material ou lesividade, (c) antijuridicidade e (d) culpabilidade.** (grifo nosso).

Assim sendo, o legislador em sede de caracterização dos atos de improbidade administrativa buscou o devido enquadramento da conduta levando em consideração os elementos exigidos pela Lei e exame minucioso do caso específico, buscando resguardar o agente público.

Destaca-se aqui, o art. 22, §1º da LINDB (BRASIL, 1942) onde é retratado que “em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”. Logo, é necessário considerar as circunstâncias do caso concreto, havendo certo esforço jurisdicional ao analisar para que resulte na devida aplicação das sanções que compõem a LIA, tendo em vista que a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil.

Nesse diapasão, observa-se que os arts. 9º e 10 da LIA possuem rol exemplificativo, deixando a Lei com um sentido genérico, aberto acerca do que seria, além do que elencam os incisos dos referidos artigos, os atos de improbidade administrativa. Devendo assim o julgador examinar com cautela a lesividade ou tipicidade material da conduta para enquadrar corretamente quem tenha lesado a probidade na organização do Estado visando finalidade ilícita.

A alteração da exigência do elemento subjetivo do dolo específico obteve avanço no sentido de adequar-se ao que já era consolidado, em certa medida, na doutrina e jurisprudência do STJ. A Corte Superior anteriormente tinha consolidado entendimento de que bastaria o dolo genérico para configurar a improbidade.

Entretanto, em entendimento firmado pelo STJ no Informativo 736 de 16 de maio de 2022 do STJ, gerou-se o tema 1108 dispondo que:

A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da lei 8.429/92, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo), necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.

No informativo, o STJ utilizou o dolo específico como critério para decisão quanto à caracterização da improbidade administrativa, adotando a nova redação da LIA acerca do dolo, com o argumento de que a Lei nº 14.230/21 conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, conforme o seu art. 1º, §§2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.

Com efeito, o REsp 1.1913.638/MA, que originou o Tema 1108 do STJ, em sua fundamentação também já utilizou o disposto na LIA após suas alterações, como pode ser visto em seguida:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO.

1. Em face dos princípios a que está submetida a administração pública (art. 37 da CF/1988) e tendo em vista a supremacia deles, sendo representantes daquela os agentes públicos passíveis de serem alcançados pela lei de improbidade, **o legislador ordinário quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e o descrédito social de atos ou decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o erário ou de enriquecimento.**

2. [...]. 3. [...].

4. O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, **que conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.**

5. [...]. 6. [...]. 7. [...].

(REsp n. 1.913.638/MA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022.) (BRASIL, 2022) (grifo nosso).

Logo, é notório que o entendimento jurisprudencial está de acordo com a nova legislação, e que a questão quanto ao elemento subjetivo que estava sendo discutida antes da Lei nº 14.230/21 foi, em tese, superada tendo em vista o conceito sobre o dolo específico que foi estabelecido para caracterizar o ato ímprobo.

Além disso, o legislador alcançou seu objetivo de esclarecer que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado, sendo comprovada por suas condutas, e não de punir o administrador que seja inexperiente, inábil ou que tenha feito uma má opção política na gerência da coisa pública.

Conforme exposto, o novo texto da Lei de Improbidade Administrativa exige o dolo específico para a caracterização de improbidade administrativa. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal firmou o Tema 1199 que trata sobre a definição de eventual (ir)retroatividade das disposições da LIA após suas alterações.

No referido tema, em especial, trata-se sobre a necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA, que tratava sobre a modalidade culposa, assim como, da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Por muito se entende que, os princípios do Direito Penal podem ser utilizados por simetria no campo do Direito Administrativo Sancionador. Entretanto, segundo Mello (2007, p. 154-155):

[...] Não se pode transportar para o Direito Administrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais amena a sanção punitiva", pois "não há no Direito Administrativo sancionador o princípio da retroatividade da lei benéfica ao infrator". É que o dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica "funda-se em peculiaridades únicas do Direito Penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador" (grifo nosso).

Em continuidade, pode-se complementar a presente demanda no tocante ao princípio da retroatividade da norma mais benéfica, com o pensamento de Osório (2015, p. 201) onde dispõe que "o direito administrativo sancionador não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo".

Dessa forma, o Tema 1199 teve origem a partir do ARE 843.989/PR, e buscou esclarecer a questão no que tange a retroatividade da Lei nas modalidades de improbidade que anteriormente eram aceitas pelo ordenamento jurídico, ou seja, nos casos que envolvem a modalidade culposa e o dolo genérico.

O Ministro Relator Alexandre de Moraes, em sede de fundamentação do ARE supracitado, dispôs que "Em regra, a lei que extingue a figura do ilícito administrativo ou toma a sanção administrativa mais branda não retroage para beneficiar quem praticou a infração administrativa sob a égide da lei anterior" (BRASIL, 2022). Ou seja, o mesmo compartilha da tese que o princípio da retroatividade.

Além disso, retratou que a Segunda Turma da Corte Suprema já havia consignado, através do ARE 1019161/SP o entendimento de que o princípio da retroatividade é exclusivo do Direito Penal, não se encaixando por absoluto em sede de Direito Administrativo Sancionador. Segundo o Relator Ricardo Lewandowski:

[...] Verifica-se, portanto, que **a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal**, onde está em jogo a liberdade da pessoa, admitindo, até mesmo, o ajuizamento de revisão criminal após o trânsito em julgado da sentença condenatória, há qualquer tempo.” (ARE 1019161 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 02/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 11-05-2017 PUBLIC 12-05-2017) (BRASIL, 2017)(grifo nosso).

Nessa perspectiva, após vasta fundamentação no ARE 843.989 e sua devida decisão, foram firmadas as teses acerca da questão:

(1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO; (2) A norma benéfica da Lei 14.230 – 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 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; (4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. (BRASIL, 2022, online).

Portanto, observa-se que a interpretação dada à nova Lei de Improbidade Administrativa quanto à irretroatividade tem como consequência que nos processos em curso tão somente pela prática de ato culposo de improbidade, sem condenação transitada em julgado, pode-se aplicar a nova Lei, desde que o Juiz competente analise eventual dolo por parte do agente.

Não obstante, nos processos em que já tiveram trânsito em julgado as devidas execuções, assim como aqueles que estão sendo executadas em fase de cumprimento de sentença, não gozam dos benefícios advindos das alterações, ainda que seja pela prática culposa de ato de improbidade.

Assim sendo, a Corte Suprema delimitou a temática de repercussão geral e esclareceu o questionamento da (ir)retroatividade da Lei nº 14.230/21, bem como manteve o dolo específico previsto no art. 1º, §2º da referida Lei. E, diante das mudanças da LIA, restou claro perante o corpo do texto da Lei, bem como pelo

entendimento jurisprudencial, que há a necessidade de existência do elemento subjetivo do dolo, este sendo específico, tornando-se então um requisito para poder configurar a improbidade administrativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.230/21, que trouxe mudanças na Lei nº 8.429/92 deu protagonismo ao dolo nas demandas de improbidade administrativa, estabelecendo a norma que somente atos dolosos podem caracterizar improbidade administrativa, suprimindo, conseqüentemente, a improbidade na modalidade culposa, prevista no art. 10 da Lei original.

Dessa forma, verificou-se que o dolo, em sede de improbidade administrativa, aproxima-se mais do conceito do dolo do direito penal, tendo em vista seu caráter sancionatório. Entretanto, o Direito Administrativo Sancionador não possui um viés punitivo, mas tem por objetivo ser repressivo, aplicando suas devidas sanções de caráter pessoal no agente público que atentar-se contra os princípios da Administração Pública, enriqueça ilicitamente ou cause prejuízo ao erário.

Não obstante, analisou-se que o legislador teve uma finalidade quando abordou as alterações na Lei nº 8.429/1992 – LIA, em especial, na figura do dolo. Dolo este que, segundo o texto normativo, depende da vontade livre e consciente por parte do agente público de alcançar o resultado ilícito. Ou seja, para configurar a improbidade administrativa exige-se o dolo específico, buscando uma finalidade em especial.

Nessa perspectiva, antes das alterações advindas da Lei nº 14.230/21, o Superior Tribunal de Justiça já havia firmado entendimento quanto a necessidade da existência do elemento subjetivo para a configuração de improbidade, entretanto, admitia-se o dolo genérico. Todavia, após o disposto na nova redação da LIA, restou-se afastado esse entendimento, tendo em vista que o dolo exigido pelo novo ordenamento é o dolo específico, não permitindo, para caracterização de ato ímprobo, o dolo genérico.

Em seguida, verificou-se que em relação a retroatividade da Lei, o Supremo Tribunal Federal em suas atribuições, reconheceu que não se aplica a Lei de Improbidade Administrativa o princípio da retroatividade para beneficiar aqueles que precisam, considerando que tal princípio é exclusivo do Direito Penal.

Em continuidade, a Corte Suprema firmou tese de repercussão geral acerca deste questionamento, decidindo então que, quando houver trânsito em julgado, processo de execução em curso ou em fase de cumprimento de sentença, não pode gozar de benefícios das alterações da nova Lei. Por outro lado, nos processos em curso exclusivamente pela prática de ato culposos, sem condenação transitada em julgado, pode-se aplicar a nova Lei, desde que o Juiz competente analise eventual dolo por parte do agente.

Diante do exposto, observou-se que as alterações sofridas pela LIA geraram notáveis discussões e debates na doutrina e na jurisprudência, estes que demandam certa maturação para consolidar novos entendimentos, tendo como direcionamento a busca pela garantia da probidade dentro da hasta pública, combatendo a corrupção de forma efetiva e o bom desenvolvimento da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a Ação Popular. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Lei de Improbidade Administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.5000.812/SE**. Processual Civil e Administrativo. Agravo Regimental no Recurso Especial. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Contratação de servidor sem concurso público. Prática de ato violador de princípios administrativos. Artigo 11 da lei 8429/92. Reconhecimento de dolo genérico. Penalidade aplicada. Proporcionalidade. Reexame do conjunto fático e probatório dos autos. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Agravante: Armando Batalha de Gois. Agravado: Ministério Público do Estado de Sergipe. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, 21 de maio de 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201403115770&dt_publicacao=28/05/2015. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 736 de 16 de maio de 2022**. Tema 1108. 2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaediacao&livre=0736.cod.#:~:text=Tema%201108.&text=A%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20servidores%20p%C3%ABlicos,11%20da%20Lei%20n>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses**. Edição n. 40: Improbidade Administrativa - II. 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.019.161/SP**. Eleitoral. Prestação de contas partidárias do exercício de 2009. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário. Retroatividade da norma mais benéfica (Lei 13.165/2015) na imposição de multa por contas rejeitadas. Impossibilidade. Interpretação das regras de aplicação da norma constantes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Ausência de violação direta ao texto constitucional. Ofensa reflexa. Agravo Regimental improvido. Recorrente: Partido Verde – Comissão Provisória Estadual São Paulo. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 05 de maio de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12878113>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 636.886/AL**. Constitucional e Administrativo. Repercussão Geral. Execução fundada em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União. Pretensão de ressarcimento ao erário. Art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Prescritibilidade. Recorrente: União. Recorrido: Vanda Maria Menezes Barbosa. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077365>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 669.06/MG**. Constitucional e Civil. Ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade sentido e alcance do art. 37, §5ª, da Constituição. Recorrente: União. Recorrido: Viação Três Corações LTDA. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, 03 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 852.475/SP. Direito** Constitucional. Direito Administrativo. Ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade. Sentido e alcance do art. 37, §5º, da Constituição. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Antônio Carlos Coltri e outro (a/s). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 08 de agosto de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR**. 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. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759464660>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1199 – Definição de eventual /9ir/0 retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I)**

A necessidade da presença do dolo 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. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CARDOSO, José Emmanuel Evangelista; GERHARD, Daniel Cardoso. A Retroatividade Benéfica da Lei 14.230/2021 no Direito Administrativo Sancionador. *In*: PINTO, Fernanda Miler Lima (org.). **Reflexões sobre Direito e Sociedade: fundamentos e práticas**. Ponta Grossa: Aya, 2022. p.197-206. Disponível em <https://ayaeditora.com.br/wp-content/plugins/pdf-viewer-for-elementor/assets/pdfjs/web/viewer.html?file=https://ayaeditora.com.br/wp-content/uploads/Livros/L139.pdf&embedded=true#p195> . Acesso em: 12 nov. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O dolo na improbidade administrativa: modernas teorias e nova legislação**. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3575> Acesso em: 12 nov. 2022.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021**. São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 21 set. 2022.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo. Editora Saraiva, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620452/>. Acesso em: 20 set. 2022.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 328-358, set/dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/t4j9F3M36jfcvPddbKMnXFK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 06 nov. 2022.

GONÇALVES, Benedito; GRILHO, Renato César Guedes. Os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no Regime Democrático da Constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, [online], v. 7, n. 2, p. 467-478, mai/ago. 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636/699>. Acesso em: 10 nov. 2022.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador**: as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

NEVES, Daniel; OLIVEIRA, Humberto. **Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**, 5. ed. São Paulo: RT, 2015.

SÃO PAULO. Conselho Superior do Ministério Público. Súmula nº 33. Homologa-se o arquivamento de procedimentos que tenham por objeto apurar irregularidades meramente formais praticadas no âmbito da Administração Pública, caso não existam indícios de que tais falhas, por ação ou omissão, tenham sido meios para a prática de ato de improbidade administrativa. São Paulo, SP: **Conselho Superior do Ministério Público**, 2020. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br//PHL_IMG/CSMP/S%C3%BAmula%20CSMP-Consolidada.pdf. Acesso em: 15 nov. 2022.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.