

## **Lei nº 14.230/21: Novas regras para a Improbidade Administrativa**

**Por Amanda Torquato**

Vigente desde o dia 26.10.2021, data de sua publicação, a Lei nº 14.230 promoveu alterações na Lei nº 8.429/92, que completou quase trinta anos regulando o procedimento e as sanções por atos de improbidade administrativa contra a Administração Pública. O Projeto de Lei nº 10.887/2018, que a antecedeu, possuía como justificativa a necessidade de adequação às mudanças ocorridas na sociedade, bem como às construções hermenêuticas dos Tribunais Pátrios.

O texto aprovado gera mudanças significativas, seja com a alteração de conteúdo, seja com a revogação de dispositivos. A começar pela extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa, não sendo mais autorizada a punição do agente público ou de terceiro que induza ou concorra para a prática do ato por imprudência, negligência ou imperícia.

A nova legislação deixa clara a necessidade de comprovação do dolo, definindo-o como *“a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a mera voluntariedade do agente”*. Trata-se do *“dolo específico”*, quando o transgressor age com a finalidade especial de cometer o ato ilícito.

Em reforço, consignou-se que *“o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”* (art. 1º, § 3º). Também foram excluídos do enquadramento legal os casos de divergência interpretativa de lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a prevalecer posteriormente nas decisões dos órgãos de controle e Poder Judiciário (art. 1º, § 8º).

Diretrizes que se alinham à orientação prevalecente de que o *“o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é punir o administrador público desonesto, e não o inábil”*<sup>1</sup>.

Outro destaque se refere à supressão do conceito aberto do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa – LIA, que, ao tratar dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, permitia o enquadramento indiscriminado de condutas como violação aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e outros. Com a nova legislação, apenas as condutas descritas no dispositivo – frisa-se: em rol taxativo – podem ser objeto de sanção.

Especificamente no que tange às punições, a Lei nº 14.230/21 retirou a pena mínima da suspensão dos direitos políticos, que alternava entre três, cinco e oito anos, a depender da hipótese legal. Por outro lado, majorou a pena máxima para 14 anos.

Nos casos de violação aos princípios, caso do tipo constante do art. 11 da LIA, as penas ficaram restritas à multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração recebida pelo agente e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo não superior a 4 anos. Ou seja, não se mostra mais possível a condenação pela perda da função pública ou suspensão dos direitos políticos em tal situação.

Fato é que houve flagrante preocupação com a dosimetria das penas, independentemente das hipóteses de ato ímprobo. Exemplos claros consistem na restrição da perda da função pública ao vínculo de mesma qualidade e natureza exercidos na época do cometimento da infração e na delimitação ao ente lesado, como regra, da proibição de contratar com o poder público. Somente em casos excepcionais, devidamente justificados, tais penas podem ser estendidas aos demais vínculos ou outras unidades federativas.

---

<sup>1</sup> REsp 213.994-MG, Rel. Min. Garcia Vieira, Primeira Turma, DJe 27.09.1999.

Além disso, confirmou-se a possibilidade de parcelamento de débito decorrente de ação pautada na LIA em até 48 parcelas mensais corrigidas monetariamente, como também o dever de suprimir do valor do ressarcimento, os serviços efetivamente prestados. Estabeleceu-se, ainda, que todas as sanções somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado. A legislação anterior previa esse marco apenas para a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, sendo silente sobre as demais penalidades.

Da mesma maneira, houve substanciais alterações no rito processual e ressalvas quanto à ordem de indisponibilidade de bens. O Ministério Público tornou-se o único legitimado para propositura da ação, devendo, obrigatoriamente, individualizar a conduta de cada réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência dos art. 9º, 10 e 11 da Lei.

Não existe mais a fase prévia, que avaliava, necessariamente, após defesa dos acusados, a pertinência do prosseguimento da ação. Se a petição inicial estiver em devida forma, o Juiz competente ordenará a citação dos requeridos para que contestem a inicial no prazo comum de 30 dias. Oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o Juiz prosseguirá com a fase instrutória, sem prejuízo da possibilidade de, em qualquer momento, verificar a inexistência do ato de improbidade e julgar improcedente a demanda.

Em relação aos pedidos de indisponibilidade de bens, o valor deve ser limitado à estimativa do dano indicado na inicial, com possibilidade de substituição por caução idônea, fiança bancária ou seguro garantia e não se permitindo a incidência sobre: (1) valores pretendidos a título de multa civil ou acréscimo patrimonial; (2) quantias depositadas em caderneta de poupança, aplicações financeiras e ou contas-correntes até 40 salários mínimos; e (3) bens de família, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida.

Outra relevante modificação envolve o prazo prescricional e a inclusão da prescrição intercorrente. Segundo a nova legislação, as ações de improbidade prescrevem em 08 anos, contados da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Retirou-se a vinculação ao término do mandato, cargo em comissão ou função de confiança, principal marco definido pela legislação anterior.

Indo além, a nova legislação cria marco temporal para fases processuais específicas. Entre o ajuizamento da ação de improbidade administrativa e a publicação da sentença condenatória, por exemplo, não podem ter decorrido mais de 04 anos, sob pena de caracterizar a prescrição intercorrente (perda do direito de exigir judicialmente determinado direito).

Como se percebe, muitas e profundas foram as alterações trazidas pelo novo diploma legal, não sendo nossa pretensão esgotar todo o tema, mas realçar os seus principais aspectos. Cabe dimensionar agora os seus impactos às ações em curso e transitadas em julgado, especialmente se seria possível aplica-lo retroativamente?

Múltiplos são os argumentos favoráveis, como o reconhecimento pelo próprio legislador de que se aplicam aos casos disciplinados pela LIA os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Dentre os quais, inserem-se os princípios da legalidade (art. 5º, II e XXXIX e art. 37, *caput* da CF), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF) e, principalmente, da retroatividade da lei mais benéfica (art. 5º, XL, da CF).

Nesse ponto, assim, opinou o Ministério Público Federal no Recurso Especial nº 1.966.002/SP, pendente de julgamento pela 2ª Turma do Eg. STJ:

A persecução por ato de improbidade administrativa se insere no âmbito do Direito Sancionador e, por coerência sistêmica, a exemplo do que ocorre com os mecanismos de persecução penal, deve nortear-se pelo postulado da retroatividade da norma mais favorável ao réu, nos termos do art. 5º, XL, da CF.

Os princípios gerais devem orientar a aplicação do direito de forma horizontal, em diversas searas. Se a própria Constituição assegura a retroatividade da lei mais benéfica no Direito Penal – mais rigoroso do ordenamento jurídico – não é razoável limitá-la e deixar de aplica-la quanto aos instrumentos de persecução por atos de improbidade, os quais se também encartam no Direito Sancionador.

Na mesma linha, a 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo deu provimento ao recurso nº 1001594-31.2019.8.26.0396, por força da superveniência da Lei nº 14.230/21, assim constando do voto condutor:

Ocorre que, aos 26.10.2021, foi publicada a alteração na Lei de Improbidade Administrativa, a Lei n.º 14.230/2021, e foi suprimida a modalidade culposa nos atos de improbidade. A referida norma se aplica ao caso concreto, eis que atinge as ações em curso, considerando que o artigo 1º, §4º determina a aplicação ao sistema da improbidade dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador:

(...)

E, diante desse cenário, na hipótese dos autos a conduta típica que gera atuação punitiva do Estado prevista no artigo 10, X, somente pune a conduta com o agir 'ilicitamente' e não 'negligentemente'.

Por essa razão, de rigor o provimento do recurso interposto pelo réu e a consequente inversão da sentença para julgar improcedente o pedido inicial, por força da superveniência da Lei nº 14.230/2021, aplicada ao caso concreto, cuja retroatividade é prevista em seu artigo 1º, §4º. (Rel. Des. Oswaldo Luiz Palu, julgado em 10.11.2021).

Não se nega, contudo, a existência de posicionamentos contrários, como a orientação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate a Corrupção, do Ministério Público Federal. O setor técnico do órgão federal defende a aplicação do sistema reconfigurado somente a partir da entrada em vigor das modificações feitas pela respectiva lei, embora sem maiores justificativas.

A análise ainda é meramente especulativa e incipiente, visto a recente vigência da legislação, cabendo ao Judiciário a tarefa de pacificar essa divergência. Embora, a nosso ver, não pareça lógico negar aos acusados as mais amplas garantias e direitos fundamentais em ações dessa natureza, que possuem, como visto, reconhecido caráter sancionador.