

## **LEI Nº 14.230/2021: OS EFEITOS DA SUPRESSÃO DA MODALIDADE CULPOSA PARA CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO E DA LEGITIMIDADE DA PESSOA JURÍDICA INTERESSADA PARA PROPOSITURA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**SEBEN, Eduarda Moretti<sup>1</sup>**  
**JUNIOR MOREIRA, Yegor<sup>2</sup>**

**RESUMO:** A Lei nº 8.429/1992 foi responsável por abarcar as hipóteses de configuração de ato de improbidade administrativa, bem como de responsabilização dos agentes que o promovam. Referida lei não sofreu alterações substanciais por aproximadamente trinta anos, mas, no ano de 2021, a Lei nº 14.230 promoveu significativas alterações. Denominada de Nova Lei de Improbidade Administrativa, a norma foi sancionada para o fim de ampliar a segurança jurídica. Entre as mudanças mais relevantes estão as supressões da modalidade culposa para configuração do ato ímprobo e da legitimidade ativa concorrente da pessoa jurídica interessada para ajuizamento de Ação de Improbidade Administrativa. Aludidas alterações foram objeto de diversos debates e ensejaram ações perante o Supremo Tribunal Federal (STF) em busca da declaração de inconstitucionalidade. Em suas decisões, a Suprema Corte entendeu que a improbidade administrativa só poderia ocorrer na modalidade dolosa, de forma que a redação promovida pela Lei nº 14.230/2021 é válida e constitucional. Entretanto, o STF decretou a inconstitucionalidade do monopólio do Ministério Público quanto à legitimidade ativa da Ação de Improbidade Administrativa. Além disso, foram coletados dados pelo Conselho Nacional de Justiça, que demonstraram drástica redução no número de Ações de Improbidade Administrativa perante os Tribunais de Justiça nacionais. Assim sendo, é possível verificar que, em que pese tenha sido criada para o fim de ampliar a segurança jurídica brasileira, a Lei nº 14.230/2021 afetou diretamente o processamento de fatos e a responsabilização de agentes perpetradores de atos de improbidade administrativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Improbidade Administrativa, Alteração legislativa, Legitimidade, Modalidade culposa.

## **FEDERAL LAW NO. 14,230/2021: LEGAL IMPLICATIONS OF THE ABROGATION OF THE NEGLIGENT MODALITY IN THE CHARACTERIZATION OF ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND THE PROCEDURAL STANDING OF INTERESTED LEGAL ENTITIES TO INITIATE ADMINISTRATIVE IMPROBITY PROCEEDINGS**

**ABSTRACT:** Law No. 8,429/1992 was responsible for encompassing the hypotheses under which acts of administrative improbity may be characterized, as well as for establishing the liability of agents who commit such acts. This law remained in force for nearly thirty (30) years until part of its wording was amended by Law No. 14,230, enacted in 2021. The new Administrative Improbity Law was enacted with the objective of enhancing legal certainty, and to that end, introduced several significant reforms. Among the most impactful changes were the elimination of the negligent modality as a basis for characterizing acts of administrative improbity and the removal of concurrent standing of the interested legal entity to initiate administrative improbity actions. These amendments sparked extensive legal debate and led to judicial challenges before the Federal Supreme Court, seeking their annulment. In its rulings, the Supreme Court held that acts of administrative improbity may only be characterized when committed with intent (dolus), thus affirming the constitutionality and validity of the amendments introduced by Law No. 14,230/2021. However, the Court declared unconstitutional the exclusive standing granted to the Public Prosecutor's Office to file administrative improbity actions. Furthermore, data collected by the National Council of Justice (CNJ) revealed a drastic reduction in the number of administrative improbity actions filed before national courts following the enactment of the new law. Therefore, it can be observed that, despite being enacted with the purpose of strengthening legal certainty in Brazil, Law No. 14,230/2021 has

<sup>1</sup>Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário Assis Gurgacz. emseben@minha.fag.edu.br.

<sup>2</sup>Mestre em Ciências Jurídicas Internacionais pela Faculdade de Direito de Lisboa e professor do Centro Universitário Assis Gurgacz. yegor.moreira@fag.edu.br

had a direct impact on the identification and accountability of agents responsible for committing acts of administrative improbity.

**KEYWORDS:** Administrative Improbity, Legislative amendment, Legitimacy, Negligent form.

## 1 INTRODUÇÃO

A edição da Lei nº 14.230/2021, que alterou substancialmente a Lei nº 8.429/1992 (primeira Lei de Improbidade Administrativa), representou, de certa maneira, um marco na legislação encarregada de estruturar a responsabilização de agentes públicos que tenham atentado contra a probidade da Administração Pública. Entre as diversas modificações promovidas, destacam-se duas que têm gerado intensos debates na doutrina e, principalmente, na jurisprudência: a exclusão da modalidade culposa como forma de configuração do ato de improbidade administrativa e a supressão da legitimidade ativa da pessoa jurídica interessada para a propositura de ações de improbidade (Brasil, 2021).

Antes do sancionamento da Lei nº 14.230/2021, existia a hipótese de presunção do dano ao erário. Contudo, tal presunção foi retirada do ordenamento jurídico pela nova lei e, a partir disso, para a aplicação de qualquer sanção prevista, dentre outros pressupostos, faz-se necessária a comprovação de efetivo dano patrimonial à Administração Pública.

Ainda, o prazo prescricional das ações de improbidade administrativa, que antes dependiam das circunstâncias do fato, podendo ser alongado, suspenso ou interrompido, agora passa a ter uma única previsão, de 08 (oito) anos, além de ter sido vedada a suspensão ou a interrupção.

Também foram modificadas as penalidades aos agentes perpetradores de atos ímprobos, principalmente a multa pecuniária, que diminuiu de até 100 (cem) vezes para até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente. Por outro lado, o prazo máximo da suspensão dos direitos políticos de quem praticar ato de improbidade administrativa foi aumentado para até 14 (quatorze) anos, a depender do fato praticado.

Ademais, na lei de 1992 as condutas culposas (quando não há a intenção livre de cometer o ato, mas a ação é produzida por negligência, imprudência ou imperícia) eram passíveis de punição quando tipificadas no artigo 10 daquele ordenamento, mesmo que não previstas de maneira expressa na antiga Lei de Improbidade Administrativa (LIA). No entanto, com o advento da nova lei, apenas em caso de verificação do elemento subjetivo “dolo” do ato de improbidade administrativa é que se configura o ato punível.

Por fim, traz-se a alteração que delegou ao Ministério Público (MP) o monopólio da promoção da Ação de Improbidade Administrativa (AIA). Isto é dizer que, antes da mudança realizada pela nova LIA, o MP comungava a legitimidade ativa com a pessoa jurídica (PJ) interessada. Todavia, a Lei nº 14.230/2021 excluiu a PJ do rol de legitimados ativos para propositura das AIAs.

Neste trabalho, as mudanças que serão analisadas, para fins de compreender os reflexos da Lei nº 14.230/2021, são as que tangem ao elemento subjetivo da improbidade administrativa e à legitimidade ativa da Ação de Improbidade Administrativa.

A exclusão da forma culposa rompe com a tradição de responsabilizar administrativamente de maneira ampla, pautada tanto na vontade livre quanto na negligência, imprudência ou imperícia do agente público. Essa mudança espelha um novo critério legislativo, no sentido de restringir o uso da improbidade administrativa a condutas dolosas, eivadas de má-fé, visando evitar a banalização da sanção e proteger o exercício legítimo da função pública. No entanto, tal alteração também suscitou questionamentos, inclusive perante a Suprema Corte brasileira, quanto à sua compatibilidade com os princípios da moralidade administrativa e da defesa do patrimônio público.

Paralelamente, a subtração da pessoa jurídica interessada - em regra, o ente lesado pela conduta ímproba - do rol de legitimados ativos para propor ações de improbidade administrativa levantou importantes debates sobre o acesso à justiça e a efetividade da tutela do interesse público. A medida concentra o monopólio da legitimidade no Ministério Público, o que, embora pretenda conferir maior segurança jurídica processual, pode representar um retrocesso em termos de participação ativa dos entes federativos na proteção de seus próprios interesses.

Irresignados, entes políticos ingressaram com ações declaratórias de inconstitucionalidade e recursos extraordinários, todos perante o Supremo Tribunal Federal (STF), visando reaver a responsabilidade objetiva dos agentes perpetradores de atos ímprobos, resgatar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, bem como recobrar a legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para ingressar com a AIA.

Diante da relevância e da controvérsia dessas mudanças, justifica-se a realização do presente Trabalho de Conclusão de Curso, que se propõe a esmiuçar aludidas mudanças, promovidas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa, assim como o entendimento do STF quando instado a se manifestar sobre o tema, e a analisar criticamente os impactos jurídicos e práticos decorrentes da Lei nº 14.230/2021, contribuindo para o aprofundamento do debate acadêmico e para a compreensão do novo regime jurídico da improbidade administrativa no

Brasil a fim de verificar se tais alterações promoveram maior segurança jurídica ou reduziram a eficácia do combate a atos ímprobos.

A metodologia utilizada na produção deste trabalho tem abordagem qualitativa e o método será dedutivo, eis que objetiva explicitar o tema, explorando as mudanças, entendimentos legislativos e jurisprudenciais e consequências práticas em decorrência das alterações, para a qual é adotada a pesquisa bibliográfica, utilizando, principalmente, a legislação vigente, assim como aquela já revogada, bem como doutrinas, artigos científicos, jurisprudência e estudos já publicados.

Assim sendo, inicialmente, abordar-se-á o conceito de improbidade e dissertar-se-á sobre o elemento subjetivo no ato de improbidade. Sequencialmente, versar-se-á sobre a supressão da modalidade culposa para configuração de ato ímprobo, bem como sobre o entendimento do STF a respeito do tema. No mais, apresentar-se-á as ações que visam investigar e punir atos ímprobos e sobre a decisão da Suprema Corte no que tange à constitucionalidade da supressão do rol de legitimados para propositura das aludidas ações, uma vez que instada a se manifestar sobre o assunto mediante ação declaratória de inconstitucionalidade. Por fim, verificar-se-ão os reflexos materiais das alterações promovidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa.

## **2 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O TERMO E AS LEIS Nº 8.429/1992 E Nº 14.230/2021**

De acordo com De Plácido e Silva (2014), a expressão “improbidade” advém da palavra latina *improbitas* e liga-se à definição de desonestidade, má índole ou conduta, dentre outros sinônimos.

Nesse sentido, o artigo 37 da Constituição Federal, visando aperfeiçoar o combate à corrupção no serviço público, determinou que a Administração Pública será pautada nos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade (Brasil, CF, 1988). Este último está diretamente ligado à improbidade administrativa, uma vez que é ela o resultado da inobservância deste princípio, conforme conceituam Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr.:

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração

Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos (Pagazzaglini Filho; Rosa; Fazzio Jr.,1999, p. 143).

Logo, é possível observar que a improbidade administrativa é um conjunto composto por direito e moral. Ou seja, para que caracterize o ato de improbidade, é imprescindível a lesão simultânea à legalidade (o Direito) e à moralidade. Inclusive, José Afonso da Silva (2005) leciona que a imoralidade pode ocorrer, perante a Administração Pública, mesmo quando há o cumprimento da lei, por exemplo, quando se pretende, mediante a produção de um ato formalmente legal, mas eivado de imoralidade administrativa, prejudicar alguém para favorecer a si ou a terceiro.

Para fins de diferenciação, calha mencionar que a improbidade é tratada com mais rigor que a imoralidade, isso porque a primeira é mencionada no Texto Maior como causa de suspensão de direitos políticos, consoante o artigo 37, §4º, da CRFB/88, enquanto a segunda, em que pese afronte um dos princípios da Administração Pública, não é apta a ensejar, por si só, uma consequência jurídica (Silva, 2005).

Assim, José Afonso da Silva (2005) estabelece que a improbidade administrativa é uma forma qualificada de imoralidade, porque depende de dano ao erário e de vantagem ao agente público praticante do ato ilícito ou a terceiro.

Visando regulamentar os comandos do art. 37, §4º, da Carta Magna, foi instituída a Lei nº 8.429/1992, que criou um código de moralidade administrativa e gerou avanços significativos no que tange ao combate à improbidade administrativa no Brasil, já que, após os anos de censura promovidos pela Ditadura Militar, a população ansiava por uma moralização da Administração Pública, tendo em vista a exposição de diversas denúncias de corrupção à época (Brasil, 1992).

Inegáveis foram os benefícios promovidos à população por meio da LIA de 1992, entretanto, após aproximadamente 30 anos da utilização da Lei nº 8.429/1992, foram promovidas alterações, por meio da Lei nº 14.230, de 2021, sancionada pelo então Presidente Jair Bolsonaro.

Deparando-se com tudo que foi exposto, se faz necessária a análise de algumas das mudanças promovidas pela nova LIA, para o fim de buscar melhor compreensão sobre os efeitos práticos que tal legislação trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro.

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, aqui chamada de nova Lei de Improbidade Administrativa, o antigo texto legislativo foi substancialmente alterado. Não se discute que a antiga LIA foi um importante mecanismo de combate a atos ímprobos no Brasil e atingiu todos

os poderes públicos, assim como os entes privados que recebem, de qualquer forma, intervenção estatal para pleno funcionamento.

Nesse sentido, Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa (2022) entendem que a Lei nº 14.230/2021 foi sancionada a fim de alterar disposições da Lei nº 8.429/1992 e reorganizar o sistema de prevenção e repressão à improbidade administrativa. Ocorre que, diante da profundidade das mudanças realizadas, consideraram a possibilidade de tratar-se da produção de um novo diploma legal, uma vez que seus termos devem ser enfrentados pela doutrina e pela jurisprudência no decorrer dos anos.

Assim sendo, para fins de contextualização e esclarecimento, analisar-se-ão as mudanças mais latentes impulsionadas pela Lei 14.230/2021, quais sejam: a supressão do elemento subjetivo culpa para configuração do ato ímprobo e a exclusão da pessoa jurídica interessada para propositura de ação de improbidade administrativa.

### **3 DO ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Sabe-se, porquanto já descrito neste trabalho, que a Lei nº 8.429/1992, durante a vigência da redação original, contendo diversas brechas legislativas, permitia a possibilidade de reconhecer o cometimento de atos ímprobos previstos no artigo 10 na modalidade culposa, isto é, sem a vontade livre de praticar o delito, mas com a produção de resultado derivada de negligência, imprudência ou imperícia.

Ocorre que, em 2021, com o advento da Lei nº 14.230, tornou-se imprescindível a demonstração do elemento subjetivo *dolo* para a caracterização de qualquer ato de improbidade administrativa. Em explicação doutrinária, Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa (2021) descreveram que o ato será doloso quando o autor desejar aquele resultado, ou mesmo quando apenas assumir o risco de realizar conduta prevista no tipo administrativo sancionador.

A Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) é, da mesma forma que a Lei de Improbidade Administrativa, um mecanismo de proteção à moralidade da Administração Pública. Todavia, distintamente do que ocorre naquela lei, a Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, não admite a responsabilização objetiva do agente, tampouco a prática da ação a título de culpa, fato permitido pelo artigo 186 do Código Civil (Costa; Barbosa, 2021).

Cumprir mencionar que a prática de ato considerado ilícito, por culpa própria do agente público, não mais permite a responsabilização deste por ato de improbidade administrativa, mas ele ainda poderá ser responsabilizado civil e administrativamente pela conduta, preceitua Bruno Betti (2024).

Julgado em conjunto ao recurso extraordinário (RE) nº 610.523/SP - que foi considerado prejudicado -, o RE nº 656.558 foi o responsável pelo tema 309, uma vez reconhecida a repercussão geral, e debateu a constitucionalidade da dependência do dolo para configuração da improbidade administrativa.

Em síntese, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) ajuizou ação civil pública contra dois particulares, um escritório de advocacia e a Prefeitura do Município de Itatiba/SP, visando a declaração de nulidade de uma contratação celebrada entre a associação de advogados e o referido município, em abril de 1997. Em julgamento de mérito em primeira instância, a ação foi julgada improcedente, uma vez não verificada qualquer ilegalidade, imoralidade ou dano ao erário. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) manteve a sentença.

Em face de supracitada decisão, o MPSP interpôs recursos extraordinário e especial, simultaneamente, sendo ambos admitidos pelo 4º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O recurso especial foi provido e, diante disso, a associação de advogados interpôs recurso extraordinário, no qual pugnou pelo reconhecimento da violação direta do artigo 37, §4, da Constituição Federal e manifestou-se no sentido de que teria agido dentro dos parâmetros da boa-fé e da legalidade. Deste modo, discorreu-se que era irregular a relação do caso à conduta ímproba baseada em uma visão objetiva, uma vez que a Ação de Improbidade Administrativa exige, além da tipicidade da conduta, a comprovação do elemento subjetivo do ato.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de mérito do RE nº 656.558, deram a ele provimento, restabelecendo a decisão que julgou improcedente a ação ajuizada pelo Ministério Público. Quanto às teses, fixou-se que:

[...] O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária. [...] (STF. Plenário. RE 610.523/SP. RE 656.558/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 28/10/2024 (Repercussão Geral – Tema 309) (Info 1156)).

O Exmo. Ministro Dias Toffoli entendeu que a improbidade administrativa é uma violação do dever de agir honestamente. Nesse sentido, não existe a possibilidade de um autor atuar com desonestidade de maneira culposa, já que ela está diretamente relacionada ao *dolo*.

Márcio André Lopes Cavalcante (2024) explica que é necessário o mínimo de má-fé para que uma conduta seja considerada como um ato de improbidade administrativa, até porque

o artigo 37, §4º, da Constituição Federal visa responsabilizar o administrador de má índole e não o inábil.

Além disso, uma vez que a suspensão de direitos políticos e a perda da função pública afetam direitos fundamentais, observado o princípio da proporcionalidade, tais penalidades devem se restringir aos casos dolosos (Cavalcante, 2024).

Dessa forma, com as disposições da nova LIA, o legislador desejou suprimir a modalidade culposa, promovendo a dependência para configuração de ato ímprobo não apenas da noção do que é a improbidade administrativa, mas também da vontade livre e consciente de beneficiar a si ou a outrem, por meio do ato imoral.

Assim sendo, a novidade legislativa serviu apenas para corroborar uma ideia que já permeava a antiga LIA, em que pese sua omissão permitisse decisões diversas: a de que a improbidade administrativa sempre necessitou do *dolo*, contemplando, agora, também o artigo 10 da Lei 8.429/1992 e abrangendo, dessa maneira, todos os atos de improbidade administrativa.

#### **4 DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O Estado Brasileiro sofre há anos com diversas formas de instabilidade administrativa, reflexos lesivos da má gestão, do desvio de formação, da falta de discernimento ou da má-fé de pessoas que ocupam cargos políticos e se favorecem pessoalmente das posições que ocupam.

Portanto, na pretensão de combater os danos causados pelos atos ímprobos, foi instituída a Ação por Ato de Improbidade Administrativa (AIA). Esse procedimento visa reconhecer a prática de referidas atuações e aplicar sanções a seus perpetradores e terceiros concorrentes da conduta ilícita.

Conforme Pedro Roberto Decomain (2014), a Ação de Improbidade Administrativa é de natureza cível, haja vista o art. 37, §4º da Constituição Federal, que, após dispor acerca das consequências do cometimento de atos ímprobos, determina que sejam adotadas as respectivas medidas “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Nesse sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2008) apontam que a maior parte da doutrina categoriza a AIA como gênero da ação civil pública, o que permite que ela siga, procedimentalmente, o rito ordinário constante no Código de Processo Civil de 2015, embora existentes peculiaridades previstas na lei específica.

Inclusive porque, de acordo com Fabrício Bastos (2022), em que pese existam divergências quanto à natureza coletiva do processo de improbidade administrativa, a AIA

tutela direitos coletivos, uma vez que o art. 37, §4º da Constituição Federal dispõe que a moralidade e a probidade administrativa, assim como o combate à corrupção, são bens jurídicos difusos, que, via de regra, são protegidos por ações civis públicas.

Além do mais, a possibilidade de pedidos de natureza reparatória nas ações de improbidade administrativa demonstra que tais processos não têm caráter meramente sancionatório, ostentando, assim, natureza híbrida. Esse tipo de requerimento é comum nas ações civis públicas, fator que fortalece a tese de que a AIA é uma espécie de ação civil pública (Bastos, 2022).

Diante disso, que a Ação de Improbidade Administrativa não pode ser instituída em foro por prerrogativa de função, tendo em vista que a Constituição Federal, em seus artigos 102 e 105, apenas preveem tal situação em ações criminais, de acordo com a explicação de Bruno Betti (2024).

Não se ignora o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sede de julgamento do Recurso Especial nº 1.737.900, do Estado de São Paulo, que determinou que a Ação Civil que visava a exoneração de um Promotor de Justiça seria julgada pelo Tribunal de Justiça, não pelo Juízo monocrático. Ocorre que, *in casu*, isso se deu em razão da causa de pedir do feito, que não estava atrelada às hipóteses da antiga Lei de Improbidade Administrativa, mas versava acerca de infração disciplinar cometida pelo réu, enquanto em função de seu cargo.

Em regra, no entanto, o STJ entende que “a Ação Civil com foro especial não se confunde com a ação civil pública de improbidade administrativa, regida pela Lei nº 8.429/1992, que não prevê tal prerrogativa” (STJ, REsp 1.627.076/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 14.08.2018. AREsp 1.877.917-RS, Primeira Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, por unanimidade, j. 23.). Isso significa que a antiga LIA não previa o foro por prerrogativa de função em caso de incidência daquela lei, o que tampouco foi alterado no atual ordenamento jurídico.

Diante do exposto, verifica-se que a AIA deverá ser proposta perante o Juízo monocrático da comarca em que se deu o fato danoso à Administração Pública. Nesse sentido, abordar-se-á, na sequência, as novas disposições do art. 17 da Lei 14.230/2021, bem como a jurisprudência do STF no que tange àquela alteração.

#### 4.1 Da Legitimidade Ativa para a Propositura de Ações de Improbidade Administrativa

A Lei de Improbidade Administrativa de 1992 determinou que a Ação de Improbidade Administrativa poderia ser proposta pelo Ministério Público, assim como pela pessoa jurídica

interessada, tal era a redação do art. 17 daquela normativa: “Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar”.

Não se discute a legitimidade do Ministério Público para propositura das Ações de Improbidade Administrativa, até porque ela deriva do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal (1988), cujos termos são: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos [...]”.

O STJ também já declarou a legitimidade ministerial para propositura da ação civil pública, eis que, na Súmula nº 329, determinou que: “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”.

A Lei nº 7.347/1985 disciplina a ação civil pública e, por conseguinte, foi utilizada para fins de produção da primeira LIA, em 1992.

Dentre outras disposições daquela lei, ficaram determinados os legitimados para propositura da ação civil pública, em seu artigo 5º, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e a associação constituída há pelo menos 01 (um) ano e que proteja patrimônio e/ou direito público e social.

Portanto, verifica-se que antes da alteração da LIA todas essas entidades eram legitimadas para propositura de AIA. Não obstante, a Lei de Improbidade Administrativa de 2021 suprimiu por completo a possibilidade da pessoa jurídica interessada propor Ações de Improbidade Administrativa, tornando esse direito uma exclusividade do Ministério Público.

O art. 17 da LIA, atualmente, encontra-se dessa forma: “Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei” (Brasil, 1992).

Por consequência, muitas foram as críticas recebidas diante de tal supressão, uma vez que, além de impedir que a pessoa jurídica ingresse com a Ação de Improbidade Administrativa, sobrecarregou o *Parquet*, uma vez que, segundo Marçal Justen Filho (2022, p. 288), caberá ao órgão ministerial assumir a posição de autor das Ações de Improbidade Administrativa propostas anteriormente pelas pessoas jurídicas interessadas.

Diante do exposto, denota-se que, com o sancionamento da Lei nº 14.230/2021, não mais se admitia a propositura de Ação de Improbidade Administrativa por outras entidades que não o MP.

Nesse sentido, serão analisadas as ações diretas de inconstitucionalidade (ADI), ajuizadas perante o STF por pessoas jurídicas que foram afetadas pela nova redação legislativa, abordando também qual o entendimento atual da Suprema Corte a respeito do tema.

#### 4.2 Das Ações Diretas de Inconstitucionalidade N° 7.042 E N° 7.043

A ADI n° 7.042 é de autoria da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) que, em sede de petição inicial, datada de 06 de dezembro de 2021, ou seja, menos de 02 (dois) meses após a publicação da nova Lei de Improbidade Administrativa, pugnou, entre outros requerimentos tecidos, a:

[...] declaração de inconstitucionalidade por arrastamento dos arts. 3º e 4º, X, da Lei n. 14.230/21 e do § 14, do art. 17, da Lei n. 8.429/92 com a redação conferida pela Lei n. 14.230/21, por decorrerem diretamente da competência exclusiva do Ministério Público para propor ação de improbidade administrativa, conforme redação conferida ao caput do art.17 da Lei n. 8.429/92 pelo art. 2º da Lei n. 14.230/21. [...] (Brasil, STF, ADI n° 7.042, 2021).

A título de argumentação, a ANAPE declarou que a supressão da legitimidade da pessoa jurídica interessada afronta a autonomia da Advocacia Pública e que a dependência de atuação do *Parquet* para fins de ressarcimento de dano ao erário e de punição a atos ímprobos afeta o bom funcionamento da lei, porque impede ações articuladas de diferentes órgãos da Administração Pública que busquem proteger o direito à moralidade administrativa.

Com ideias convergentes, na data de 05 de dezembro de 2021, a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE) promoveu a Ação Direta de Constitucionalidade n° 7.043, na qual requereu, *in verbis*:

[...] [que] seja declarada a inconstitucionalidade material dos artigos 17, caput e § 14, e 17-B, caput e §§ 5º e 7º, da Lei federal nº 8.429/1992, alterados e acrescentados pelo artigo 2º da Lei federal nº 14.230/2021, dos artigos 3º, §§ 1º e 2º, e 4º, X, da mesma Lei federal nº 14.230/2021 e, por arrastamento, de todos os dispositivos que esse Excelso Pretório entenda decorrerem da competência exclusiva do parquet para promover as ações de improbidade administrativa; [...]. (Brasil, STF, ADI n° 7.043, 2021).

Na fundamentação da exordial, a ANAFE demonstrou que a Constituição Federal, para o fim de combater a corrupção, constituiu vários órgãos, inclusive dotados de competências privativas de orientação jurídica e representação judicial de interesses de entes públicos afetados pelos atos ímprobos - como é o caso da própria autora da ação - e que a nova redação

do artigo 17 da Lei n° 8.429/1992, fornecida pela Lei n° 14.230/2021, impede o exercício de zelo, por parte de tais entes, da Constituição Federal e conservação do patrimônio público.

Em decisão monocrática proferida pelo Exmo. Ministro Relator Alexandre de Moraes em fevereiro de 2022, foram deferidas parcialmente as medidas cautelares requeridas em ambas ADIs, para o fim de conceder interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 17, *caput*, §6-A°, §10-C e §14, da Lei 8.429/1992, com redação fornecida pela Lei n° 14.230/2021, reavendo a legalidade da comunhão da legitimidade ativa entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, para fins de propositura da AIA.

O julgamento final do mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 7.042 e 7.043 foi proferido no final de agosto de 2022 e concedeu parcial procedência a ambas as ações, declarando a inconstitucionalidade parcial do artigo 17, *caput*, §§6°-A e 10-C, sem redução de texto. Diante dessa decisão, restabeleceu-se a legitimidade ativa concorrente entre o órgão ministerial e a pessoa jurídica interessada para o ajuizamento de Ações de Improbidade Administrativa.

Portanto, denota-se que entre a publicação da Lei n° 14.230/2021, em outubro de 2021, e o julgamento de mérito das ações que pretendiam a declaração de inconstitucionalidade de parte de seus dispositivos, em agosto de 2022, passou menos de 01 (um) ano. Ainda assim, apesar do pouco tempo que permaneceu vigente, a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para fins de promoção da AIA gerou consequências notáveis no âmbito judiciário, que serão analisadas adiante.

## **5 DOS EFEITOS DA SUPRESSÃO EFETIVADA NO ART. 17 DA LEI N° 14.230/2021 E DA REAÇÃO ÀS MUDANÇAS LEGISLATIVAS**

A Lei n° 14.230/2021 foi criada sob pretexto de viabilizar a punição dos perpetradores de atos ímprobos, até porque o princípio da vedação ao retrocesso social determina que um direito social conquistado pela sociedade não pode ser alvo de redução ou extinção, consoante interpretação de Heloana Vera Albuquerque (2024). Apesar disso, verificou-se, com estudos quantitativos, que as consequências dessa nova Lei, nos últimos anos, não foi aquela esperada pelos legisladores.

Não se olvida que a imposição de demonstração de dolo para configuração da improbidade administrativa dificulta a comprovação dos atos ímprobos e, conseqüentemente, o ajuizamento de ações que visem apurar e punir os perpetradores de tais ações. Entretanto, a exclusão da pessoa jurídica interessada do rol de legitimados acarreta grande sobrecarga nos

órgãos ministeriais, que, além de serem os responsáveis para o ingresso das Ações de Improbidade Administrativa, passaram a figurar como autores daquelas já propostas.

Diante de tais mudanças, o número de Ações de Improbidade Administrativa propostas nos últimos anos sofreu drástica queda, de acordo com um estudo realizado pelo Movimento Pessoas à Frente, com dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Referida pesquisa demonstrou significativa redução no número de processos contra agentes públicos. Em 2021, quando se iniciou a coleta de dados, eram somadas cerca de 22 mil Ações de Improbidade Administrativa. Cumpre salientar que a Lei 14.230/2021 foi sancionada apenas em outubro daquele ano. Dois anos depois, em 2023, com a difusão da nova Lei de Improbidade Administrativa, reduziu-se para 12.846 o número de processos que visam investigar e punir agentes ímprobos.

Por conseguinte, até o mês de outubro de 2024, foi verificada a persistência da redução, isto porque, conforme os dados do CNJ, foram contabilizados 9.752 procedimentos em conformidade com a Lei nº 14.230/2021.

Outrossim, segundo a 3ª Edição do Anuário do Ministério Público, publicado no ano de 2024, cerca de 80% dos processos que já estavam em grau de apelação quando da publicação da Lei nº 14.230/2021 foram revistos com base nas disposições da nova Lei de Improbidade Administrativa, beneficiando os respectivos réus.

À vista disso, em que pese a obrigatoriedade da observância do princípio da vedação ao retrocesso, a sanção da Lei nº 14.230/2021 não foi conveniente para o fim de facilitar a investigação e a punição de indivíduos que tenham cometido ações eivadas de improbidade no âmbito da Administração Pública, uma vez que não há, até o presente momento, quaisquer indicativos de que o combate à improbidade administrativa foi, de qualquer modo, ampliado.

Corroborando tal tese, Rita Tourinho entendeu que a nova LIA demonstra não se preocupar com os prejuízos sofridos pelos cofres públicos brasileiros. Além disso, a norma se distancia cada vez mais da realidade, tornando-se, de certo modo, inaplicável aos casos concretos que se verificarem durante sua vigência, ante a dificuldade em se perscrutar o íntimo do acusado, a fim de demonstrar dolo inequívoco em agir desonestamente (2022).

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo foi elaborado com a finalidade de analisar o impacto das supressões da modalidade culposa do ato ímprobo e da legitimidade ativa para ajuizamento das Ações de

Improbidade Administrativa, especificamente em relação à ampliação da segurança jurídica, mas também quanto ao contraponto, sob o viés de aumento da impunidade aos praticantes de atos que afetem o erário. Para tanto, foi abordado o conceito de improbidade administrativa e o significado social da promulgação da Lei n° 8.429/1992.

Sucessivamente, abordou-se as novas redações dos artigos 10 e 17 da Lei n° 8.429/1992, fornecidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa, nas quais foi determinada, para configuração do ato de improbidade administrativa, a demonstração de vontade livre e inequívoca do agente ímprobo, assim como a decisão da Suprema Corte quando estimulada a demonstrar a constitucionalidade de referido entendimento.

Sequencialmente, discorreu-se acerca do monopólio da legitimidade ativa ao Ministério Público para propor Ações de Improbidade Administrativa. Por conseguinte, examinou-se os entendimentos do Supremo Tribunal Federal acerca do tema e como os julgamentos dos Tribunais Superiores modificaram a aplicação da Lei n° 8.429/1992. Por fim, verificou-se o reflexo que a nova Lei de Improbidade Administrativa produziu no sistema processual brasileiro.

Após a análise das alterações da legislação de improbidade administrativa, da interpretação jurisprudencial destas e dos dados obtidos no curso da pesquisa, observa-se que as mudanças promovidas pela Lei n° 14.230/2021 não representaram um avanço no combate à improbidade administrativa. Ao contrário do que se propunha, a nova redação legal, ao restringir significativamente os mecanismos de responsabilização, em especial a exclusão da modalidade culposa e a supressão da legitimidade ativa às ações de improbidade, impôs novos obstáculos à efetiva persecução de atos atentatórios à moralidade administrativa.

Embora existisse o discurso de que as disposições da Lei n° 14.230/2021 trariam maior segurança jurídica e evitariam abusos na aplicação da lei, principalmente depois de diversos escândalos de corrupção no país, até porque existente no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da vedação ao retrocesso, constatou-se que, na prática, essas modificações têm dificultado a investigação e condenação de agentes públicos por condutas ímprobas, tornando mais complexa a atuação dos órgãos de controle e enfraquecendo a proteção do interesse público. Calha mencionar que a concentração da legitimidade apenas no Ministério Público, por exemplo, pode implicar na sobrecarga institucional e na perda de protagonismo de entes diretamente lesados, como os municípios e estados, o que compromete a celeridade e a eficiência processual.

Conclui-se, portanto, que a reforma legislativa aqui debatida falhou em viabilizar a contemplação dos objetivos de moralidade, transparência e eficiência na Administração

Pública, contidos na Constituição Federal, como também comprometeu a aplicabilidade da responsabilização por atos imorais perpetrados por agente públicos no âmbito de suas funções institucionais. Diante desse cenário, impõe-se o fundamental debate jurídico sobre a adequação dessas mudanças à realidade brasileira, visando a reconstrução de um sistema normativo que preserve garantias individuais, sem abrir mão do combate efetivo à corrupção e da preservação do patrimônio público.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Heloana Vera. **Direitos sociais: vedação de retrocesso social**, 2024. Disponível em: <https://cj.estrategia.com/portal/vedacao-retrocesso-social/>. Acesso em: 02 abr. 2025.

BASTOS, Fabrício. **Curso de Processo Coletivo**. 3. ed. Indaiatuba, SP. Editora: Foco. 2022.

BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Editora: Forense. 2024.

BRASIL. **Anuário do Ministério Público Brasil**. 3. ed. 2024. p. 30-33. Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-do-ministerio-publico-brasil-2024/pages/page/18>. Acesso em: 02 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 03 abr. 2025.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm). Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Movimento Pessoas à Frente. **Ações Judiciais caem 42% com a nova Lei de Improbidade Administrativa, aponta levantamento do Movimento Pessoas à Frente**. 15 de julho de 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente/>. Acesso em: 02 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.737.900-SP**. Relator: Min. Herman Benjamin, 19 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://shorturl.at/CGa2b>. Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial nº 1.627.076/SP**. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 14 de agosto de 2018. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201602469441&dt\\_publicacao=14/08/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602469441&dt_publicacao=14/08/2018). Acesso em: 03 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042**. [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356195111&ext=.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.043**. [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recursos Extraordinários nº 610.523/SP e nº 656.558/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli, 28 de outubro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138258>. Acesso em 03 abr. 2025.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Mesmo antes da Lei 14.230/2021, era inconstitucional a previsão de ato de improbidade administrativa praticado na modalidade culposa; o dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/1ee3007cbbde3c57c6013b98fe9421a5>. Acesso em: 03 abr. 2025.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Almedina, 2022.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2014.

FAZZIO Jr., Waldo; FILHO PAZZAGLINI, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Atlas, 1999.

FILHO JUSTEN, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2005.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho\\_RMP84.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf). Acesso em: 02 jul. 2025.