

Lei nº 14.230/21: um apanhado geral sobre os recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal

Cristiana Fortini

Advogada. *Visiting Scholar* pela George Washington University. Doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Mediação, Conciliação e Arbitragem pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE). Professora da Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Mestrado da Faculdade Milton Campos. Professora visitante da Università di Pisa. Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

Caio Mário Lana Cavalcanti

Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direito Administrativo (tendo recebido o Prêmio de Direito Administrativo Professor Júlio César dos Santos Esteves), em Direito Tributário e em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Especialista em Direito Tributário e em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Especialista em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE), conjuntamente com o Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Ius Gentium Conimbrigae – IGC) e com a Faculdade Arnaldo. Especialista em Direito Administrativo, Direito Público, Direito Processual e Direito Constitucional pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD-MG). Especialista em Direito Penal e Processual Penal e em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Arnaldo (FA). Especialista em Direito Público Aplicado pelo Centro Universitário UNA e pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI), conjuntamente com a Escola Superior de Advocacia da OAB/SP (ESAOAB/SP).

Resumo: A Lei nº 14.230/21, conforme sabido, alterou substancialmente a Lei nº 8.429/92, seja sob o prisma processual, seja sob o aspecto material do instituto da improbidade administrativa. Pela magnitude das modificações perpetradas, que alteraram severamente a redação original da lei, de fato era esperado que muitos dos dispositivos incluídos ou alterados chegassem ao Supremo Tribunal Federal no âmbito do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, nos termos permitidos pela Constituição da República Federativa do Brasil. O presente artigo objetiva, pois, expor, sumariamente e sem intuito exaustivo, os principais pontos já decididos e enfrentados pela Corte Suprema, até o presente momento.

Palavras-chave: Lei nº 8.429/92. Lei nº 14.230/21. Supremo Tribunal Federal (STF). Improbidade administrativa. Improbidade. Ato ímprobo. Aspectos processuais. Aspectos materiais. Ação direta de inconstitucionalidade. Controle abstrato. Controle concentrado.

Sumário: **I** Introdução – **II** Da necessidade de comprovação do dolo – **III** Da (ir)retroatividade da revogação da modalidade culposa: a coisa julgada e os casos ainda em trâmite – **IV** Da irretroatividade do novo modelo prescricional – **V** Da inconstitucionalidade da legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público – **VI** Da faculdade (e não obrigatoriedade) de a assessoria jurídica que emitiu parecer jurídico defender o administrador público que praticou o ato naquele baseado – **VII** Da decisão monocrática na ADI nº 7.236/DF – **VIII** Considerações finais – Referências

I Introdução

A Lei nº 14.230/21, sem dúvida, é uma das inovações legislativas brasileiras mais relevantes das últimas décadas, na medida em que modificou severa e profundamente a Lei nº 8.429/92, que, por sua vez, ao ditar o instituto material e processual da improbidade administrativa, é instrumento de controle dos mais relevantes, severos e importantes da República Federativa do Brasil.

Destarte, sem qualquer sorte de exagero, ao menos sob o prisma do Direito Administrativo, a Lei nº 14.230/21 – talvez ao lado da Lei nº 14.133/21, da Lei nº 12.846/13 e da Lei nº 13.655/18 – é uma das leis que mais impactaram o ordenamento jurídico pátrio no contexto do presente século. Apenas visando à exemplificação da magnitude das modificações perpetradas, as inovações legislativas inauguraram na sistemática própria da improbidade administrativa entendimentos que afetam o conceito de ato ímprobo, a medida de indisponibilidade de bens, os prazos prescricionais, o afastamento cautelar do agente público, o acordo de não persecução cível, a responsabilidade sucessória, o sentenciamento, o processamento da ação, as penalidades, dentre outros pontos.

De mais a mais, para além da importância prática e acadêmica, a Lei nº 14.230/21 também se destaca em virtude das controvérsias acirradas e dos debates jurídicos profundos que representa. De um lado, enquanto alguns aplaudem um possível início do fim da banalização do conceito de ato ímprobo, o que há muito já vinha sendo criticado pela abalizada doutrina administrativista; outros muitos vislumbram a multicitada lei como um retrocesso no combate à corrupção e enquanto um mecanismo político de impunidade dos agentes públicos corruptos e dos particulares desonestos que se relacionam com a administração pública.

Nessa conjuntura, era questão de tempo a manifestação do Supremo Tribunal Federal acerca dos pontos controvertidos da Lei nº 14.230/21, e esse posicionamento parcial veio de forma relativamente rápida, como não poderia deixar de ser, tendo em vista que a segurança jurídica da população e das instituições públicas necessitava e ainda necessita de uma sedimentação jurisprudencial sobre a constitucionalidade e a aplicabilidade dos dispositivos legais recentes.

Certamente, longe estamos de um cenário de previsibilidade no que se refere à atual redação da Lei nº 8.429/92, no tocante às mudanças da Lei nº 14.230/21: sem dúvida, muito ainda será discutido e há ainda muito a caminhar. De qualquer modo, importante que os primeiros passos tenham sido dados em direção à estabilidade e sedimentação da nova sistemática da Lei de Improbidade Administrativa.

Passa-se, dito isso, sem intuito exaustivo, aos recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal.

II Da necessidade de comprovação do dolo

É ressaltado que, antes do advento da Lei nº 14.230/21, a Lei de Improbidade Administrativa permitia, nos casos do art. 10 (casos de lesão aos cofres públicos), a configuração do ato ímprobo mediante culpa. Ou seja, até então, o agente público e o particular com ele em conluio poderiam sofrer as rédeas e as penalidades da Lei nº 8.429/92 não só por dolo, mas também por intermédio de atos culposos – praticados via imperícia, imprudência ou negligência –, nos casos do ato de improbidade administrativa que importasse lesão ao Erário.

Tal compreensão legislativa, embora encampada pelo Superior Tribunal de Justiça, sempre foi objeto de intensa crítica por parte da doutrina administrativista, na medida em que a essência do ato ímprobo envolve nódos de corrupção, de desonestidade, de conluio, de devassidão, de má-fé, e atos dessa natureza não podem ser praticados mediante culpa, senão com o intuito deliberado e consciente de assim concretizá-los, ou seja, por dolo.

Compreende-se, nessa toada, que a improbidade administrativa é o ato ilegal qualificado pelo elemento subjetivo corrupto que, por sua vez, somente se consolida mediante condutas dolosas.¹ É a nossa posição.

O legislador ordinário federal, por sua vez, quando da Lei nº 14.230/21, acolheu o clamor doutrinário e, modificando a Lei nº 8.429/92, extirpou a possibilidade de prática de ato de improbidade administrativa mediante culpa, ainda que nos casos de ato ímprobo que importe lesão ao Erário, hipótese constante do art. 10.

Nessa toada, o art. 1º, §1º da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/21, aduz 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”, e, a confirmar a imprescindibilidade do dolo em qualquer modalidade de ato ímprobo, assevera o atual *caput* do art. 10 que “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao Erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres” das entidades dispostas no art. 1º da LIA.

¹ Nesse sentido, já afirmamos que “a finalidade da Lei de Improbidade Administrativa é combater a improbidade, que tem, na corrupção e na desonestidade, nódos intrínsecos. Ocorre que as noções de corrupção e de improbidade são desarmônicas com o conceito de culpa, pois pressupõem um ‘grave desvio ético’: como mencionado, é impossível ser desonesto por negligência, é irreal atuar dotado de má-fé por imperícia, tampouco é crível ser corrompido por simples imprudência. Quem é desonesto, quem é corrupto, assim o é de forma totalmente consciente de suas condutas, mediante dolo, e, por isso, o conceito de improbidade administrativa é incongruente com os atos culposos. Como bem lembrado por Mauro Roberto Gomes de Mattos: ‘como considerar devasso aquele agente público que inconscientemente, sem ser desonesto, comete equívocos?’. Conferir: CAVALCANTI, 2020, p. 185. No mesmo sentido: CAVALCANTI, 2017, p. 40.

Sobre a questão controversa, se manifestou o Supremo Tribunal Federal no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 843.989/PR (Tema nº 1.199) que, na origem, se referiu a uma ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cujo contexto envolveu “contrato de prestação de serviços advocatícios com a Autarquia previdenciária para a defesa dos interesses do Instituto nas causas que lhe forem encaminhadas”. Segundo o autor, “a requerida descumpriu o contrato ajustado, adotando uma conduta negligente em várias atuações processuais na condição de representante do requerente causando, destarte prejuízo ao Erário”, o que, sob sua ótica, justificava a condenação, para além do ressarcimento dos prejuízos experimentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Ao final, desenvolvido o devido processo legal, em 18 de agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR (Tema nº 1.199), firmou a tese jurídica segundo a qual, literalmente, “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”.

Isto é, ao avaliar a Lei nº 14.230/21, reconheceu a Suprema Corte a pertinência da exigência do elemento subjetivo doloso para a configuração de quaisquer modalidades de ato ímprobo, inclusive aquele que importa lesão ao Erário.

Andou bem a Corte Suprema, afinal, consoante já informado, é do âmago do ato de improbidade administrativa a mancha de desonestidade, de má-fé, de corrupção; pelo que um agente ímprobo é, necessariamente, “um agente desonesto”,² como coloca Maria Sylvia Zanella Di Pietro. E a conduta desonesta, por sua vez, por natureza, somente é guiada mediante consciência deliberada, vontade dirigida, sendo incompatível e impossível cogitar a sua prática por intermédio de negligência, imperícia ou imprudência.

III Da (ir)retroatividade da revogação da modalidade culposa: a coisa julgada e os casos ainda em trâmite

Após o advento da Lei nº 14.230/21, muito foi discutido sobre a sua retroatividade, de modo a alcançar ou não as ações judiciais ajuizadas anteriormente à sua vigência e, portanto, sob a égide da redação anterior da Lei nº 8.429/92. Trata-se de questão de grande relevância, na medida em que a compreensão pela retroatividade pode implicar o fim de incontáveis ações de improbidade ajuizadas antes do novo marco legal.

² DI PIETRO, 2005, p. 709. No mesmo sentido: NEIVA, 2006, p. 125.

Defende-se vigorosamente que as inovações benéficas da Lei nº 14.230/21 devem, sim, retroagir em favor do réu.³ Isso porque o art. 1º, §4º, da Lei nº 8.429/92, por aquela lei incluído, assevera que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador”, sendo que um desses princípios é o da retroatividade benigna, cuja fonte originária é o art. 5º, XL, da Constituição da República.⁴

É dizer, se ao sistema da improbidade administrativa são aplicáveis os princípios do direito administrativo sancionador, e se o princípio e direito fundamental da retroatividade benigna está inserido nessa principiologia, por corolário se tem que as inovações favoráveis ao réu devem retroagir. Há de se concordar, portanto, com a visão de Fernando Menegat, para quem, “se o Direito Administrativo Sancionador efetivamente configura microssistema aplicável à interpretação e aplicação da nova LIA”, logo, o “princípio da retroatividade da norma sancionatória mais benéfica deve incidir, e todos os dispositivos da lei posterior que forem tidos por mais benéficos (quer sejam reputados extravagantes ou não) devem atingir os casos ajuizados”.⁵

Alinhando-se à mesma lógica jurídica, o Supremo Tribunal Federal, quando do ARE nº 843.989/PR, fixou a tese segundo a qual “a nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente”.

Ou seja, aduziu a Corte Suprema, em síntese, que, inexistindo trânsito em julgado, é retroativa a Lei nº 14.230/21 no que se refere à extinção da possibilidade de prática de ato ímprobo mediante culpa, devendo o magistrado averiguar a existência do elemento subjetivo doloso para fins de condenação.

Veja-se, em contrapartida, que, malgrado tenha adotado a retroatividade benigna para os casos ainda em trâmite, também o Supremo Tribunal Federal, no mesmo julgado, excepcionou a eficácia retroativa aos casos transitados em julgado, tendo sedimentado assim que “a norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante

³ Explicamos de forma mais minuciosa tal conclusão em: FORTINI; CAVALCANTI, 2022, p. 781-800.

⁴ Não se olvida que o dispositivo em destaque diz respeito, expressamente, somente às leis penais. Defende-se, em contrapartida, que as diretrizes principiológicas do Direito Penal também devem ser aplicadas no campo do direito administrativo sancionador, na medida em que ambos são fruto da mesma nascente, qual seja, o *ius puniendi estatal*, o direito punitivo. Nesse sentido, por exemplo: NOBRE JÚNIOR 2001; JUSTEN FILHO, 2022, p. 20; NIETO, 2012, p. 152; ZARDO, 2014, p. 39.

⁵ MENEGAT, 2021. No mesmo sentido: MATTOS, 2021, p. 47 e seguintes; MAFFINI, 2022, p. 801-822.

o processo de execução das penas e seus incidentes”, sendo que o inciso mencionado diz respeito à proteção constitucional ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

É dizer, em relação aos processos que já alcançaram o trânsito em julgado, bem como àqueles em fase apenas executiva, é inconstitucional a retroatividade da revogação da modalidade culposa de ato ímprobo.

Compreende-se, quanto à questão, que andou bem a Corte Suprema no que se refere à retroatividade benigna aos casos ainda em trâmite, porquanto se trata a conclusão de decorrência da aplicação ao sistema da improbidade das diretrizes principiológicas do direito administrativo sancionador.

Defende-se, por fim, todavia, não sem grande reflexão, que o efeito retroativo também deveria alcançar a coisa julgada e os respectivos processos executivos, à maneira semelhante ao tratamento conferido ao instituto da *abolitio criminis* na seara penal:⁶ se a condenação por ato ímprobo se deu por uma conduta que hoje não mais é considerada improbidade administrativa, corroídas estão as razões fundantes do exercício punitivo, mormente quando se está diante de penalidades muito severas, a exemplo da suspensão dos direitos políticos, que culmina com tantas restrições ao exercício da cidadania. O mesmo entendimento, inclusive, parece ser compartilhado por Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Erick Halpern, que admitem a desconstituição da coisa julgada em tais casos, desde que respeitado o prazo legal para o ajuizamento da ação rescisória.⁷

De toda sorte, não foi essa a compreensão do Supremo Tribunal Federal, que sedimentou no Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR (Tema nº 1.199) que, embora a retroatividade benigna relativa ao fim da possibilidade de configuração do ato ímprobo culposos seja aplicável aos casos em curso, resta o supradito princípio constitucional inaplicável aos casos já transitados em julgado, bem como aos respectivos processos executivos e seus incidentes.

IV Da irretroatividade do novo modelo prescricional

Refere-se a prescrição, em breve síntese, à perda da possibilidade de exercer um direito diante da inércia do seu titular durante determinado lapso temporal, é dizer, não é a perda do direito essencialmente e em si, mas a perda do exercício

⁶ Sobre a controvérsia, conferir: FORTINI; CAVALCANTI, 2022. Clovis Beznos (2022), nessa conjuntura, afirma: “A aplicabilidade das novas regras e princípios, que decorrem da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, é imediata, inexistindo razão jurídica para deixar de fazê-lo, com absoluta retroatividade, quando seus preceitos favorecerem aos réus, inclusive mesmo diante do encerramento do processo com trânsito em julgado, quando as normas processuais autorizarem o ataque ao julgado.”

⁷ HALPERN; OLIVEIRA, 2021.

da pretensão,⁸ no caso da Lei nº 8.429/92, a pretensão punitiva estatal no que se refere à repressão dos atos de improbidade administrativa.

Quanto ao instituto, a Lei nº 14.230/21 inaugurou um novo modelo prescricional para o sistema da improbidade, sendo que importa destacar a majoração do prazo prescricional para oito anos, e não mais cinco anos (art. 23, *caput*, da LIA), e, ademais, a possibilidade de decretação da prescrição intercorrente, cujo prazo equivale a quatro anos a partir de algum dos marcos interruptivos legais (art. 23, §8º, da LIA).

Essas mudanças legais também foram objeto de intensos debates e discussões, afinal, em que pese a majoração do prazo prescricional não represente tantas repercussões práticas às ações já ajuizadas, a adoção retroativa da previsão prescrição intercorrente representa a extinção com resolução do mérito (art. 487, II, do Código de Processo Civil) de inúmeras ações de improbidade, que há mais de quatro anos estão em trâmite. Isso sobretudo em uma realidade em que é raro o desfecho processual em lapso temporal menor, à revelia dos princípios constitucionais da duração razoável do processo e da segurança jurídica.

Finalmente, decidiu o Supremo Tribunal Federal no âmbito do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR (Tema nº 1.199) que “o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.” Isto é, apenas a partir da publicação da Lei nº 14.230/21 começa a ser aplicável o novo regime prescricional, e, por conseguinte, não pode ser aplicada a prescrição intercorrente em relação aos lapsos pretéritos percorridos, senão a partir do momento da publicação legislativa.

Em que pese a compreensão da Suprema Corte, reforça-se a nossa visão no sentido de que as inovações legislativas benéficas da Lei nº 14.230/21 devem retroagir, tendo em vista que o princípio da retroatividade benigna integra as bases do direito administrativo sancionador, que, por sua vez, é aplicável ao sistema da improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, §4º da Lei nº 8.429/92. Sustenta-se, por isso, que todas as ações de improbidade administrativa deveriam se submeter à possibilidade da prescrição intercorrente, haja vista tratar-se de inovação legislativa benéfica e que, por conseguinte, deveria ter efeitos retroativos.

De toda sorte, não é esse o entendimento prevalecente: no bojo do Recurso Extraordinário nº 843.989/PR (Tema nº 1.199), o novo regime prescricional é irretroativo, logo, também o prazo da prescrição intercorrente inaugurado pela Lei nº 14.230/21 começa a caminhar apenas a partir da publicação da dita lei. Portanto, o lapso temporal já decorrido em ações de improbidade já ajuizadas não serão aproveitados para os referidos fins.

⁸ Nesse sentido: MONTEIRO, 2005, 341.

V Da inconstitucionalidade da legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público

Outra importante inovação legislativa fruto da Lei nº 14.230/21 foi o estabelecimento da legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público para o ajuizamento das ações de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil.

Nesse sentido, a redação atribuída ao art. 17, *caput*, da Lei nº 8.429/92 estabelece que “a ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público”, pelo que foram excluídas da legitimidade ativa as pessoas jurídicas interessadas e atingidas pelo ato ímprobo, que até então igualmente eram legitimadas para o ajuizamento das ações de improbidade administrativa. De mais a mais, o art. 17-B, *caput*, aduz que, no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, apenas o “Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil”.

Essas disposições legais foram recentemente questionadas junto ao Supremo Tribunal Federal, por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.042, ajuizada pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE), e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.043, ajuizada pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE). Ambas, dentre outras questões, defenderam a inconstitucionalidade dos mencionados dispositivos legais.

Em apertada síntese, as autoras aduziram que, para além da violação à autonomia da advocacia pública, a retirada da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas prejudica o combate à improbidade administrativa e, consequentemente, representa tolhimento à consecução dos princípios da eficiência, da moralidade e da vedação ao retrocesso social.⁹

⁹ Por exemplo, em sua petição inicial, a ANAPE firmou que a “Advocacia Pública tem a função de defender os interesses do Estado e, consequentemente, os interesses da sociedade. Nesta toada, retirar a competência da advocacia pública de ingressar com ações de improbidade é retirar do Estado parte essencial da função de defesa do cidadão e dos entes federados conferida pela legislação pátria”, pelo que a “referida previsão é uma afronta à autonomia da Advocacia Pública, tendo em vista que a União, os Estados e os Municípios ficarão à mercê da atuação do parquet para buscar o ressarcimento do dano ao Erário, ignorando que o ideal para o bom funcionamento da lei é que os diferentes órgãos da Administração Pública ajam de forma articulada de modo a proteger o direito à probidade”. A ANAFE, na mesma toada, assevera que “o legislador ordinário terminou por impedir o exercício do dever-poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de zelar pela guarda da Constituição e das leis e de conservar o patrimônio público, compreendido no seu sentido amplo, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira” e que “a legitimação do Ministério Público para as ações civis públicas obviamente não impede a de terceiros, é grave comprometimento do combate interinstitucional, concertado e eficiente à corrupção, no campo do sistema de defesa da probidade administrativa, uma vez que retira o protagonismo do ente público e do órgão de Advocacia Pública competente para a realização da atividade persecutória contra os responsáveis pelos sérios desvios éticos identificados no âmbito administrativo, correspondendo a verdadeiro retrocesso social, econômico e cultural”.

Em cognição sumária, o ministro relator Alexandre de Moraes concedeu parcialmente a medida cautelar requerida e, assim, estabeleceu a existência de legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Destaca-se, dentre os argumentos do ministro para tanto, o fato de que “a supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa caracteriza uma espécie de monopólio absoluto do combate à corrupção ao Ministério Público, não autorizado, entretanto, pela Constituição Federal”.

Ao final, o Supremo Tribunal Federal corroborou o entendimento do ministro relator Alexandre de Moraes e fixou que a legitimidade para a propositura da ação de improbidade é concorrente, sendo legitimados tanto o Ministério Público quanto as pessoas jurídicas interessadas. E, assim, restou fixada a tese visando “a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil”.

Compreende-se que decidiu bem a Suprema Corte. Isso porque, em primeiro lugar, conforme já foi defendido em oportunidade precedente,¹⁰ uma interpretação adequada da Constituição da República assevera que a legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público se limita às ações penais, sendo que a natureza da ação de improbidade é civil.¹¹

Em segundo lugar, para além de infringir a autonomia da advocacia pública para perseguir os fins para os quais constitucionalmente se presta, sob um prisma consequencialista, não se compreende devido que se deixe o combate à improbidade administrativa nas mãos exclusivas do Ministério Público.

O *parquet* já possui uma série de competências outras – por exemplo, o ajuizamento de ações penais, a promoção de ações civis públicas, as instruções de inquéritos civis e penais, e a atuação em mandados de segurança –, razão pela qual a restrição da legitimidade ativa pode culminar com a restrição do controle da própria corrupção, o que não favorece os interesses da coletividade.¹²

¹⁰ PEREIRA; CAVALCANTI, 2022.

¹¹ Sobre isso, já afirmamos: “A Constituição da República é clara ao dizer que a legitimidade ativa exclusiva do Parquet se limita às ações penais. É a literalidade do texto constitucional. Nesse trilho, ainda que por via oblíqua, dizer que o Ministério Público pode possuir a legitimidade única para o ajuizamento das ações de improbidade é dizer que elas têm natureza eminentemente penal, de modo a atrair a incidência do art. 129, I, do Texto Magno; quando o art. 37, §4º é categórico ao atribuir a natureza civil às ações de improbidade administrativa. Reconhece-se que estas ações têm indubitavelmente algumas facetas penais, seja no que se refere ao seu procedimento específico, seja pelas penalidades delas oriundas; mas certo é que, quanto à natureza jurídica propriamente dita, as ações de improbidade administrativa têm natureza civil, quanto a isso não restam dúvidas.” Conferir: PEREIRA; CAVALCANTI, 2022. No mesmo sentido: SOUZA, 2022.

¹² Sobre isso, já afirmamos: “Assim sendo, dada a sensibilidade do tema e as suas consequências práticas,

Quanto à legitimidade para entabular acordo de não persecução cível, de fato era impróprio não permitir que as pessoas jurídicas que sofreram os atos de improbidade não pudessem sobre eles acordar, sobretudo quando o Código de Processo Civil sedimenta a prioridade da autocomposição sobre a litigiosidade excessiva.

De mais a mais, retirar da advocacia pública essa possibilidade esvazia parcialmente a sua missão constitucional, que é proteger os interesses das pessoas jurídicas representadas, sendo certo que, muitas vezes, o interesse público está não no embate, mas justamente no consenso.

Acertada, portanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal.

VI Da faculdade (e não obrigatoriedade) de a assessoria jurídica que emitiu parecer jurídico defender o administrador público que praticou o ato naquele baseado

Também incluído pela Lei nº 14.230/21, o art. 17, §20, da Lei nº 8.429/92, estipula que “a assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ficará obrigada a defendê-lo judicialmente, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado”.

Tal dispositivo foi igualmente questionado nas ações diretas de inconstitucionalidade nº 7.042 e nº 7.043. Isso porque, segundo a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE), autora da ADI, a obrigatoriedade de defesa imposta pelo art. 17, §20, da LIA incorreria em “inegável ofensa ao poder de auto-organização e autonomia dos Estados, notadamente no que se refere à disposição da estrutura organizacional e das atribuições dos órgãos da advocacia pública”, ou seja, em última instância, estaria em xeque o próprio pacto federativo sob o prisma da autonomia dos entes políticos, o que inclui as competências afetas à advocacia pública.

Acatando essa argumentação, o ministro relator Alexandre de Moraes deferiu a medida cautelar pleiteada pelas autoras para “suspender os efeitos do §20, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, em relação a ambas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (7042 e 7043)”.

Posteriormente, por maioria, decidiu o Supremo Tribunal Federal em cognição exauriente pela “inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do §20

conveniente e razoável que não seja minorada a legitimidade ativa de um dos instrumentos jurídicos mais eficientes para o combate à corrupção, sob pena de serem favorecidas a ineficiência do controle e consequentemente a impunidade, principalmente considerando a prescritibilidade das ações de improbidade administrativa e a novel previsão da prescrição intercorrente no bojo dessas mesmas ações, nos termos do art. 23, §5º, da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/21.” Conferir: PEREIRA; CAVALCANTI, 2022.

do art. 17 da Lei 8.429/1992”, para firmar que “não existe ‘obrigatoriedade de defesa judicial’; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia”.

Ou seja, determinou a Supremo Tribunal Federal que inexistente compulsoriedade a exigir que o órgão de assessoria jurídica defenda o agente ímprobo, ainda que a conduta questionada tenha sido baseada em parecer por aquele emitido. Há, tão somente, uma faculdade para tanto, caso assim entenda devido a própria advocacia pública em análise própria, no manto de suas missões constitucionais e legais.

Entende-se correta a posição da Suprema Corte.

Em primeiro lugar, porque, ressalvados aqueles de natureza vinculante, que não são a regra no âmbito da administração pública, os pareceres são dotados de natureza opinativa; é dizer, por natureza, são uma opinião jurídica que não vinculam o gestor público.¹³

Sobre isso, já tivemos a oportunidade de delimitar que

(...) o parecer é ato consultivo, em regra desprovido de caráter vinculativo, de modo que se presta tão somente a emitir opinião sobre questões técnicas, inclusive, jurídicas” e, por isso, “em função do seu próprio cerne caracterizador, ele não produz qualquer efeito jurídico se considerado de forma isolada, mas, diversamente, em regra, tem um viés meramente auxiliar, possuindo o administrador destinatário do parecer repleta liberdade e autonomia para acatá-lo ou não.¹⁴

Nesse diapasão, o ato político a ser concretizado e que revelou em um ato ímprobo incumbe tão somente ao agente que o praticou, ainda que amparado em uma análise técnica anterior.

Até porque, importa lembrar que o ato de improbidade administrativa exige o intuito deliberado e consciente de infringir a probidade administrativa, algo que um parecer, de cunho eminentemente opinativo e técnico, é incapaz de suscitar.

Assim, uma opinião técnica pode até ser utilizada para justificar a prática de um ato de improbidade administrativa, visando a legitimá-lo; mas jamais será, por si, o elemento subjetivo doloso exigido para a configuração da conduta ímproba, até porque a nódoa corrupta e desonesta exsurge somente naquele eivado de corrupção e desonestidade, ressalvados os casos de induzimento e concorrência igualmente dolosos.

¹³ Nesse sentido: MEIRELLES, 2013, p. 204.

¹⁴ CAVALCANTI, 2020, p. 246. No mesmo sentido: CARVALHO FILHO, 2016, p. 1142.

Em segundo lugar, a advocacia pública tem por objetivo primordial defender os interesses da União, dos estados-membros, dos municípios e das respectivas entidades descentralizadas de natureza pública. E esses interesses, entretanto, não necessariamente coincidem com os interesses das pessoas físicas que apresentam aquelas pessoas políticas e jurídicas, devendo a coincidência ou não de interesses, a ensejar ou não a atuação da advocacia pública, ser por esta própria avaliada, no âmbito de sua autonomia.

Assim, também sob tal prisma decidiu corretamente o Supremo Tribunal Federal. Não pode a advocacia pública, autônoma que é, ser impingida a defender um agente público, sem que antes avalie se essa defesa representará a consecução da sua missão institucional e constitucional, que é defender os interesses não dos agentes, mas das pessoas jurídicas que eles apresentam, sendo que tais interesses nem sempre serão coincidentes.

VII Da decisão monocrática na ADI Nº 7.236/DF

Por derradeiro, deve ser mencionada a decisão monocrática proferida pelo excelentíssimo ministro Relator Alexandre de Moraes, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Na mencionada decisão, foi deferida parcialmente a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário da Corte Suprema, para suspender a eficácia dos arts. 1º, §8º; 12, §1º; 12, §10; 17-B, §3º e 21, §4º, todos incluídos ou alterados pela Lei nº 14.230/21.

O art. 1º, §8º, da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/21, versa que não configura ato ímprobo a conduta oriunda de “divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário”.

A intenção do legislador, certamente, foi frisar que a prática do ato ímprobo exige um elemento subjetivo doloso, um intento deliberado de violar a probidade administrativa, de tal modo que, se a ação ou a omissão decorrer de uma divergência de interpretação legal baseada em entendimento jurisprudencial pátrio, estaria afastada a prática do ato de improbidade administrativa. Isso porque estariam deslocados, assim, a nódoa corrupta, o intuito desonesto, elementos que integram o conceito de ato de improbidade administrativa.

Para o excelentíssimo ministro relator Alexandre de Moraes, conquanto a intenção legislativa de proteger o agente público de boa-fé seja legítima, o critério legal adotado é demasiadamente amplo e, por isso, gera insegurança jurídica.

Segundo o julgador da Corte Suprema:

De fato, embora o propósito do legislador tenha sido proteger a boa-fé do gestor público que confia e adota orientações exaradas pelo Poder Judiciário a respeito da aplicação da lei, preservando-o de eventuais oscilações jurisprudenciais, deve ser reconhecido que o critério estabelecido no art. 1º, §8º, da LIA, é excessivamente amplo e resulta em insegurança jurídica apta a esvaziar a efetividade da ação de improbidade administrativa.

Coaduna-se, em um primeiro momento, com a avaliação do Supremo Tribunal Federal, embora sempre tenhamos defendido com afincos o combate à banalização do conceito de ato ímprobo e à vulgarização da Lei nº 8.429/92, de tal forma a rechaçar as ações de improbidade administrativa que não tenham comprovado o elemento subjetivo doloso, manchado pela corrupção de quem pratica a conduta hostilizada.

Todavia, realmente, embora seja preciso proteger o agente público de boa-fé, é critério demasiadamente amplo afirmar que não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada; afinal, é possível, em tese, que, mesmo lastreado em entendimento jurisprudencial, seja praticada conduta dolosa eivada de desvio de finalidade apta a ensejar o controle por intermédio da Lei de Improbidade Administrativa. De fato, é preciso reconhecer que, na hipótese em apreço, a redação elaborada pelo legislador pecou pela abertura semântica excessiva. Pela abstração demasiada, igualmente.

Por sua vez, o art. 12, §1º, também suspenso, versa que, nos casos de atos ímprobos ensejadores de enriquecimento ilícito ou de lesão ao Erário, a perda da função pública alcança “apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração”, podendo o magistrado, nas hipóteses exclusivas de enriquecimento ilícito, “e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração”.

Na hipótese, compreendeu o excelentíssimo ministro relator Alexandre de Moraes que o combate à improbidade administrativa impõe a perda do cargo ou da função pública efetivamente ocupada:

Consideradas essas premissas, ao estabelecer que a aplicação da sanção de perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha com o poder público no momento da prática do ato de improbidade, o art. 12, §1º, da nova LIA, traça uma severa restrição ao mandamento constitucional de defesa da probidade administrativa, que impõe a perda de função pública como sanção pela prática de atos ímprobos independentemente da função ocupada no momento da condenação com trânsito em julgado.

Trata-se, além disso, de previsão desarrazoada, na medida em que sua incidência concreta pode eximir determinados agentes dos efeitos da sanção constitucionalmente devida simplesmente em razão da troca de função ou da eventual demora no julgamento da causa, o que pode decorrer, inclusive, do pleno e regular exercício do direito de defesa por parte do acusado.

Compreende-se devida a suspensão efetivada pela Suprema Corte: de fato, não é razoável que um agente ímprobo continue integrando os quadros da administração pública simplesmente porque o cargo ocupado não é o mesmo da época do cometimento do ato ímprobo, ou porque a função pública exercida não é aquela quando da prática da improbidade administrativa. Tal cenário não apenas desprivilegia o combate à improbidade do seio do poder público, como facilita demasiadamente a fuga ilegítima da punição, bastando que o agente ímprobo ocupe cargo diverso ou exerça função pública outra para que seja eximido da pena, o que não é tão difícil para aqueles que têm contatos políticos amplos.

Já o art. 12, §10, incluído pela Lei nº 14.230/21, também suspenso pela decisão monocrática em comento, versa que, “para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória”.

Sob a ótica do excelentíssimo ministro relator, as mudanças podem interferir nas disposições da Lei de Inelegibilidades – Lei Complementar nº 64/90 – pelo que a suspensão é recomendada:

No que se relaciona ao art. 12, §10, constante do art. 2º da Lei 14.230/2021, cabe destacar que, em princípio, não se afigura constitucionalmente aceitável a redução do prazo legal de inelegibilidade em razão do período de incapacidade eleitoral decorrente de improbidade administrativa (...) considerando que os efeitos da detração estabelecida pela norma impugnada, cujo status é de lei ordinária, podem afetar o sancionamento adicional de inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/1990, reconheço o risco de violação ao art. 37, §4º, da Constituição Federal, e aos princípios da vedação à proteção deficiente e ao retrocesso.

Vislumbra-se, nesse ponto, certa resistência no que se refere à compreensão do excelentíssimo ministro Alexandre de Moraes, afinal, o art. 37, §4º, da Constituição da República, mencionado na decisão monocrática, diz exatamente que as sanções pela prática de ato ímprobo serão definidas “na forma e gradação previstas em lei”, e foi exatamente isso que fez a Lei nº 14.230/21: pormenorizar a pena de suspensão dos direitos políticos, por intermédio dos representantes populares legitimamente eleitos. Não só não há qualquer vedação a essa gradação

como assim foi feita por intermédio de lei em sentido estrito, como exige o texto constitucional.

Nesse contexto, a crítica de Cesar Augusto Alckmin Jacob sobre a questão:

O §10 do artigo 12 foi suspenso com base nessas razões: “considerando que os efeitos da detração estabelecida pela norma impugnada, cujo status é de lei ordinária, podem afetar o sancionamento adicional de inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/1990, reconheço o risco de violação ao art. 37, §4º, da Constituição Federal, e aos princípios da vedação à proteção deficiente e ao retrocesso”. Como falar em violação do artigo 37, §4º, se é este mesmo dispositivo que determina que a gradação e a forma das sanções serão feitas pela lei ordinária? Como falar em retrocesso, se a inelegibilidade prevista na LC 64/10 é de oito anos, enquanto a suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade tem limites mais amplos (12 ou 14 anos)? O que a lei ordinária fez foi apenas reduzir o tempo da sanção por ela prevista, na exata medida da sanção cumprida em decorrência da LC 64/10, ou seja, foi apenas cuidar da “forma e gradação” da sanção.¹⁵

Quanto ao art. 17-B, §3º, incluído pela Lei nº 14.230/21, versa que “para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido” é imprescindível a “oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias”. Enfatiza-se que o *caput* do dispositivo diz respeito à possibilidade de o Ministério Público celebrar acordo de não persecução cível em sede de improbidade administrativa.

Segundo o excelentíssimo ministro relator, exigir a manifestação da corte de contas competente para o cálculo do ressarcimento, para fins de acordo de não persecução cível, viola a autonomia funcional do Ministério Público:

Nada obstante, ao regulamentar esse instrumento de consensualidade administrativa, o dispositivo questionado estabelece a obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas competente, que deverá se manifestar, com a indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

Ao assim dispor, a norma aparenta condicionar o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, transmudando-a em uma espécie de ato complexo apto a interferir indevidamente na autonomia funcional constitucionalmente assegurada ao órgão ministerial.

Eventual desrespeito à plena autonomia do Ministério Público, em análise sumária, consiste em inconstitucionalidade perante a independência funcional consagrada nos artigos 127 e 128 da Constituição Federal.

¹⁵ JACOB, 2023.

Concorda-se com a argumentação do excelentíssimo ministro relator. Do modo como está a redação, ao mencionar que “deverá” ser ouvido o Tribunal de Contas competente, que se manifestará “no prazo de 90 (noventa) dias”, é possível que seja extraída uma interpretação segundo a qual o acordo de não persecução cível, para ser celebrado, deverá ao menos aguardar a manifestação da corte de contas, o que pode demorar, segundo a lei, 90 dias.

Veja que a novel redação não afirma que o Ministério Público se vincula aos cálculos do Tribunal de Contas – segundo Cesar Augusto Alckmin Jacob, “atribuir aos Tribunais de Contas a tarefa de se manifestar sobre o valor do dano, indicando parâmetros, não significa dizer que o valor indicado será obrigatório” –,¹⁶ mas, ao que parece da análise legal, poderia o dispositivo ser interpretado no sentido de que o *parquet* teria que, ao menos, aguardar a manifestação da corte de contas, cuja manifestação é obrigatória, o que violaria as prerrogativas do órgão ministerial.

Afinal, ora, e se o Ministério Público compreender que já tem os elementos necessários para a celebração do acordo, no bojo de sua independência? E se o *parquet* compreender que aguardar os 90 dias é impróprio para a consecução dos seus objetivos funcionais, no âmbito de sua autonomia funcional?

Problemática, de fato, a redação. A suspensão em sede de medida cautelar, pois, ao menos até que o Pleno do Supremo Tribunal Federal faça uma análise mais profunda, é bem-vinda.

O art. 21, §4º, também suspenso, versa que “a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada” impede o trâmite da ação de improbidade administrativa, “havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)”.

O art. 386 do Código de Processo Penal (CPP), por sua vez, elenca as hipóteses de absolvição do réu, quais sejam: (i) estar provada a inexistência do fato em análise; (ii) não haver prova da existência do fato em questão; (iii) não constituir o fato impugnado infração penal; (iv) estar provado que o réu não concorreu para a infração penal; (v) não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal; (vi) existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena (arts. 20, 21, 22, 23, 26 e §1º do art. 28, todos do Código Penal), ou mesmo se houver fundada dúvida sobre sua existência; (vii) não existir prova suficiente para a condenação, hipótese que atrai o princípio da presunção de inocência – art. 5º, LVII, da Constituição da República Federativa do Brasil – e a máxima *in dubio pro reo*.

¹⁶ JACOB, 2023.

Veja-se, pois, que a comunicação da absolvição penal abrangerá muitas outras hipóteses, para além das comprovadas negativa de autoria ou inexistência de materialidade, ao menos em uma primeira interpretação. Há, em nossa compreensão, uma relativização extremada da independência e da autonomia das instâncias, o que não merece prosperar.

Coaduna-se, por isso, com a suspensão, nos moldes afirmados pelo excelentíssimo ministro relator, para quem,

(...) a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias, o que indica, ao menos em sede de cognição sumária, a necessidade do provimento cautelar.

De mais a mais, o art. 23-C da Lei nº 8.429/92, também suspenso, determina que os “atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995”.

Segundo o excelentíssimo ministro relator, com o qual concordamos:

Ao prever a subtração de atos ímprobos que maculem recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, do âmbito de incidência da Lei de Improbidade Administrativa, o art. 23-C da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, aparenta subverter a lógica constitucional que rege a matéria, pautada na prevalência da probidade e, conseqüentemente, no combate à improbidade (...)

Além disso, ao possibilitar um tratamento diferenciado aos autores de ilícitos de improbidade contra recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, a referida previsão coloca-se em potencial conflito com o princípio da isonomia, pois os tratamentos normativos diferenciados somente são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado (CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO. Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e permitidas. Revista Trimestral de Direito Público, nº 1, p. 79), o que, em linha de princípio, não se observa na hipótese dos autos.

Repisa-se que uma mesma conduta pode ensejar responsabilidade em mais de uma esfera, sem que haja, *a priori*, qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade nessa realidade jurídica.

Nada impede, portanto, que uma mesma conduta seja apreciada no escopo da Lei de Improbidade Administrativa e no bojo da Lei nº 9.096/95, sempre, claro, respeitado o devido processo legal; pelo que afastar, de pronto, a força da

Lei nº 8.429/92 aos “atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações”, é, no mínimo, questionável.

É, no essencial, o que foi decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF, lembrando que a decisão é monocrática e, assim, será ainda avaliada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, o que ainda não foi feito à época de elaboração do presente artigo.

VIII Considerações finais

A Lei nº 14.230/21 alterou substancialmente o sistema da improbidade administrativa. Ainda que não modificado o número da lei e, portanto, não tendo ocorrido a revogação da Lei nº 8.429/92, é inegável que alterados estão muitos dos fundamentos materiais e processuais do tema.

Justamente em virtude disso, já era esperada e natural, desde a publicação da Lei nº 14.230/21, a provocação do Supremo Tribunal Federal, no sentido de fixar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade das novas disposições legais. Afinal, ainda que o Superior Tribunal de Justiça confira a correta interpretação das leis federais, é a Suprema Corte o órgão jurisdicional competente para atestar a conformidade ou não de atos legislativos e normativos com a Constituição da República Federativa do Brasil.

Acredita-se, por fim, que as decisões proferidas pelo STF representam apenas o começo de um debate que perdurará por anos – muitos –, até que a sistemática da improbidade administrativa seja, finalmente, sedimentada. Isso porque ainda há vários outros temas sensíveis e controversos modificados ou inaugurados pela Lei nº 14.230/21 e que ainda não foram analisados de forma vinculante pela Corte Suprema.

Resta-nos aguardar.

Referências

BEZDOS, Clovis. A retroatividade *in bonam partem* da Lei 14.230/2021. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (org.). *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CAVALCANTI, Caio Mário Lana. A banalização do conceito de ato ímprobo. In: PEREIRA, Rodolfo Viana; SACCHETTO, Thiago Coelho (org.). *Advocacia pública em foco*. Belo Horizonte: IDDE, 2019. v. II.

CAVALCANTI, Caio Mário Lana. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020.

COPOLA, Gina. Os Vinte e Cinco Anos da Lei de Improbidade Administrativa e o Estado Democrático de Direito: uma reflexão sobre os temas de relevância. *RSDA* (Edição Especial), n. 141, set. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERRAZ, Luciano. Tribunal de Contas e acordo de não persecução cível. *Revista Consultor Jurídico*, 26 jan. 2023.

FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. Da retroatividade benigna da Lei nº 14.230/21 enquanto uma decorrência das diretrizes do direito administrativo sancionador. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (org.). *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. Retroatividade benigna da Lei 14.230: o que dizer de decisões transitadas em julgado? *Revista Consultor Jurídico*, 17 fev. 2022.

HALPERN, Erick; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A retroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador e a reforma da Lei de Improbidade pela Lei 14.230/2021. *Zênite Fácil*, 9 dez. 2021. Disponível em: www.zenitefacil.com.br. Acesso em: 7 set. 2022.

JACOB, Cesar Augusto Alckmin. Ainda a (Contra)reforma da Lei de Improbidade Administrativa. *Revista Consultor Jurídico*, 12 jan. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MAFFINI, Rafael; CÁS, Denise Gutiliêrs da. A retroatividade da Lei nº14.230/2021. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (org.). *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei nº 8.429/92) e demais normas de direito administrativo sancionador. *Solução em Direito Administrativo e Municipal*, ano 3, n. 30, dez. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENEGAT, Fernando. A retroatividade das normas de improbidade mais benéficas. *Revista Consultor Jurídico*, 18 nov. 2021.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil*. Parte Geral. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

NEIVA, José Antônio Lisboa. *Improbidade administrativa*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2006.

NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de direito penal. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, n. 31, Bauru, abr./jul. 2001.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. A legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público na Lei nº 8.429/92: apontamentos à luz das ações diretas de inconstitucionalidade nº 7.042 e nº 7.043. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (org.). *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SOUZA, Motaury Ciochetti. Apontamentos acerca da legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público para a tutela da probidade administrativa. *Estadão*, 11 fev. 2022. Disponível em: <https://www.apmp.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Apontamentos-acerca-da-legitimidade-ativa-exclusiva-do-Minist%C3%A9rio-P%C3%ABlico-para-a-tutela-da-probidade-administrativa.pdf>. Acesso em: 8 set. 2022.

ZARDO, Francisco. *Infrações e sanções em licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Thomson Reuters, 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. Lei nº 14.230/21: um apanhado geral sobre os recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 43-62, maio/out. 2023. DOI: 10.52028/tce-sc.v01.i01.ART02.MG
