XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Liane Francisca Hüning Pazinato, Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-983-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

CONPEDI Montevidéu 2024

GT Direito Administrativo e Gestão Pública I

Prefácio

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito promoveu em Montevidéu, nos dias 18 a 20 de setembro de 2024, o XIII Encontro Internacional do CONPEDI, congresso inspirado no tema "Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación". Novamente, professores, pesquisadores e estudantes brasileiros, uruguaios e de outras nacionalidades, reunidos em 40 Grupos de Trabalho na tradicional Facultad de Derecho – Universidad de la Republica (FDER – UDELAR), protagonizaram mais um evento da pós-graduação em Direito de grande sucesso científico e humano, com centenas de participantes ambientados na histórica, culturalmente rica e acolhedora cidade de Montevidéu, capital da República do Uruguai.

O GT de Direito Administrativo e Gestão Pública foi coordenado pelos professores doutores Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (UNICURITIBA), Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG – Universidade Federal do Rio Grande) e Daniel Artecona Gulla (FDER – UDELAR), que conduziram e assistiram as apresentações de 17 trabalhos científicos. Comunicações essas seguidas de amplo e democrático debate, com a significativa participação dos presentes, numa ambiência demarcada pela dialeticidade e harmonia, que só fez crescer e aprofundar as reflexões sobre os artigos previamente aprovados ao menos por dois avaliadores doutores do CONPEDI, frutos de diversas pesquisas desenvolvidas em vários programas de mestrado e doutorado em Direito no Brasil e no exterior.

A relação dos trabalhos apresentados por doutores e doutorandos, mestres e mestrandos, e, em dois casos, por graduandos devidamente assistidos por seu professor, foi a seguinte: (1) A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS À LUZ DA ORDEM ECONÔMICA; (2) A ENCHENTE NO RIO GRANDE DO SUL E SEUS IMPACTOS APLICAÇÃO DAS REGRAS DE LICITAÇÃO BRASILEIRAS; (3) A PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES DE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL; (4) AGÊNCIAS EXECUTIVAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; (5) AS ENGRENAGENS FINANCEIRAS DA JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO NO PODER JUDICIÁRIO; (6) AS GUERREIRAS AMAZONAS NA ATIVIDADE DE SEGURANÇA PÚBLICA: AVALIAÇÃO CONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DE MULHERES PARA ACESSO A CARGOS PÚBLICOS; (7) CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: DESAFIOS DA GESTÃO ASSOCIADA PARA CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALIZADAS; (8) GOVERNANÇA E CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS LICITAÇÕES; (9) IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO; (10) INTEGRIDADE EM RISCO: A INEFICÁCIA DO COMPLIANCE PÚBLICO FRENTE AOS AGENTES POLÍTICOS NO BRASIL; (11) NOVO GUIA HERMENÊUTICO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DANO MORAL COLETIVO; (12) O PODER REGULAMENTAR E O ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE: EXISTIU EXCESSO DO EXECUTIVO NO DECRETO Nº 11.374/23?; (13) PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS; (14) RITUAL DE GESTÃO NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA DOS EXECUTIVOS FISCAIS; (15) SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DA MARCA/MODELO DE ITEM REGISTRADO; (16) SUBSTITUIÇÃO CONTRATUAL PREVIAMENTE À DESESTATIZAÇÃO DE COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: CONSEQUÊNCIAS DA OPOSIÇÃO MUNICIPAL À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL BRASILEIRO; (17) “CONFLITO DE INTERESSES” NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DE MINAS GERAIS, EM FACE DAS LEGISLAÇÕES MINEIRA E FEDERAL.

Privatização das empresas estatais, licitações, agências executivas, consórcios intermunicipais, governança e controle da Administração Pública, o papel dos Tribunais de Contas, compliance público, agentes políticos, improbidade administrativa e conflito de interesses no processo administrativo disciplinar foram os temas sensíveis discutidos no Grupo de Trabalho, a indicar a permanente transformação do Direito Administrativo, especialmente o brasileiro, desde o advento da Constituição de 1988. Com efeito, os artigos apresentados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I retratam a modernização transformadora dessa disciplina jurídica, que não mais se satisfaz com verificações puramente normativas, mas que se revela em toda a sua complexidade também a partir de

análises filosóficas, sociológicas, pragmáticas, sistêmicas e críticas, conforme o leitor denotará apreciando os trabalhos apresentados, em mais esta autorizada publicação do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI.

Boa leitura a todos!

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini

UNICURITIBA

Prof.ª Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato

FURG

Prof. Dr. Daniel Artecona Gulla

FDER – UDELAR

NOVO GUIA HERMENÊUTICO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DANO MORAL COLETIVO

NEW HERMENEUTIC GUIDE TO THE ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW AND COLLECTIVE MORAL DAMAGE

Ana Cristina Cremonezi [1]
Jaime Domingues Brito [2]
Luiz Henrique Batista De Oliveira Pedrozo [3]

Resumo

A promulgação da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) representou um marco na luta anticorrupção e má gestão de recursos no Brasil. Contudo, o advento das alterações impostas pela Lei nº 14.230/2021 impôs ao sistema de justiça novos desafios interpretativos, sobretudo, um maior esforço hermenêutico que possa garantir a eficácia e justiça na aplicação da norma. A par disso, o presente estudo aborda as minúcias da aplicação prática daquele que foi considerado o mais novo guia hermenêutico da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) no Direito brasileiro e a relação deste com o Dano Moral Coletivo. Portanto, o problema que se coloca é: em que medida a nova legislação exclui a possibilidade de condenação por dano moral coletivo? A pesquisa é bibliográfica e jurisprudencial, com utilização do método hipotético dedutivo. Para tanto, a análise se fundamentará em referenciais teóricos brasileiros com vistas a abordar as mais recentes mudanças legislativas e decisões judiciais afetas ao tema. De igual maneira, o estudo explorará como a hermenêutica jurídica serve à ideal interpretação e aplicação da LIA, e qual a abrangência do conceito de dano moral coletivo.

Palavras-chave: Dano moral coletivo, Garantias individuais, Improbidade administrativa, Direito administrativo sancionador, Responsabilidade civil

Abstract/Resumen/Résumé

The enactment of Law No. 8.429/1992 (the Administrative Improbity Law) represented a milestone in the fight against corruption and mismanagement of resources in Brazil. However, the advent of the changes imposed by Law No. 14.230/2021 has imposed new interpretative challenges on the justice system, above all, a greater hermeneutic effort that

[1] Mestranda pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Especialista em Direito Processual Civil. Juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Lattes: https://lattes.cnpq.br/6757890002308517. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3381-8645.

[2] Doutor em Direito pela ITE de Bauru. Mestre em Direito pela UENP. Professor da graduação, mestrado e doutorado na UENP. Orcid: 000.0002-5461-8514. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7335560938139316. Email: jaimedbrito@hotmail.com.

[3] Doutorando e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Procurador do Município de Ibiporã/PR. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8708941539221119. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-7724-2743

can guarantee effectiveness and fairness in the application of the rule. With this in mind, this study addresses the details of the practical application of what has been considered the newest hermeneutic guide to the Administrative Improbity Law (LIA) in Brazilian law and its relationship with Collective Moral Damage. Therefore, the problem is: to what extent does the new legislation exclude the possibility of condemnation for collective moral damage? The research is bibliographical and jurisprudential, using the hypothetical deductive method. To this end, the analysis will be based on Brazilian theoretical references with a view to addressing the most recent legislative changes and court decisions on the subject. Likewise, the study will explore how legal hermeneutics serves the ideal interpretation and application of the LIA, and what the scope of the concept of collective moral damage is.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Collective moral damage, Individual guarantees, Administrative improbity, Administrative sanctioning law, Civil liability

1. Introdução

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) representa um instrumento relevante do controle externo sobre a atividade administrativa, tendo permanecido em vigência por quase três décadas. Em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), forma um microssistema de combate à corrupção no país. A tessitura aberta de alguns tipos sancionatórios e do próprio conceito de improbidade administrativa permitiram a expansão da fiscalização, além de contradições no âmbito judicial, inclusive, entre as turmas do Superior Tribunal de Justiça.

Esse contexto fomentou um discurso de excesso punitivo e de disfuncionalidade do controle da atividade administrativa, impulsionando um movimento reformador. A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), com a redação conferida pela Lei n. 13.655/2018, foi um prenúncio do perfil que se buscava imprimir em demandas que envolvem a complexa atividade administrativa. No mesmo ano, foi apresentado o Projeto de Lei n. 10.887/2018, elaborado por uma comissão de juristas, sob a direção do Ministro Mauro Campbell Marques, do STJ. Em que pese a proposta trouxesse um avanço sobre a matéria, buscava normatizar o posicionamento do STJ, o que gerou a apresentação de um substitutivo após acirrado debate no Congresso Nacional, culminando com a edição da Lei n. 14.230/2021.

A Lei n. 14.230/2021 trouxe profundas mudanças no tratamento da improbidade administrativa, iniciando-se pela inclusão de um guia hermenêutico, com a pretensão de coesão interna e, sobretudo, para a aplicação judicial. Inspirada no direito europeu, adota como premissa o direito administrativo sancionador e reafirma que possui finalidade repressiva, com finalidade de imposição de sanções de caráter pessoal. A perspectiva adotada gera questionamentos sobre a (im) possibilidade de construção de um modelo repressivo unitário e, por consequência, a extensão das garantias conferidas àqueles que são submetidos à ação de improbidade administrativa.

O dispositivo conduz a construção da nova redação da LIA, que se assentou em três pilares: aperfeiçoamento interpretativo da lei; limitação do poder repressivo do Estado e adequação dos tipos sancionatórios. Com esteio na finalidade que se buscou imprimir à LIA, houve mudanças processuais relevantes, que se conectam com o guia hermenêutico, reafirmado no artigo 17 D da Lei n. 14.230/2021 e com a declaração de que não se trata de ação civil. Buscou-se afastar a LIA, portanto, do microssistema do direito coletivo e da incidência de Lei n. 7.347/1985, que imprimia lógica diversa, próprias da seara cível, com maior disponibilidade do direito. Na vertente material, constata-se a reformulação dos tipos

sancionatórios, atribuindo-se maior fechamento semântico, além da exclusão da modalidade culposa e enrijecimento da configuração do dolo. Embora as mudanças não se restrinjam a esses pontos, podem ser considerados o epicentro da reforma.

Dentro da complexa reformulação, compreende-se que questões como legitimidade ativa exclusiva, retroação da legislação mais benéfica e natureza do dolo inaugurem o debate doutrinário e judicial. No entanto, a legislação guarda outros pontos ainda não suficientemente explorados. Aponta-se o dano moral coletivo como assunto relevante incidente nessa lacuna, sobretudo, judicial, posto que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem mantido o mesmo perfil decisório, sem incursão sobre a restrição prevista na nova roupagem da LIA.

Neste contexto, indaga-se em que medida o guia hermenêutico previsto na LIA inviabiliza a condenação do agente por dano moral coletivo? A hipótese de pesquisa é que a interpretação sistêmica da nova legislação tem por finalidade excluir discussão de questões diversas da punitiva, abrindo-se por exceção exclusivamente o ressarcimento patrimonial do dano causado. O objetivo é demonstrar que a racionalidade pretendida pela legislação recomenda que a discussão sobre a responsabilidade civil ocorra de forma autônoma, ainda que conexa.

A relevância da pesquisa decorre da pouca abordagem sobre a mudança, que aparentemente passou despercebida no âmbito judicial, que tem mantido o posicionamento de respaldar a condenação compensatória. Verifica-se que a restrição não tem sido suscitada judicialmente, não tendo o Poder Judiciário se pronunciado sobre a nova redação do artigo 12 da LIA, que prevê apenas a reparação pelo dano patrimonial como desdobramento da condenação por improbidade administrativa.

2. Direito Administrativo Sancionador como guia hermenêutico da atividade repressiva do Estado

A reforma legislativa inaugurou a reformulação da LIA com a inclusão do guia hermenêutico no art. 1º da Lei nº 8.429/1992, asseverando que se aplicam ao sistema da improbidade administrativa os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Justifica-se a inclusão ao estabelecer que esse instrumento normativo tem por escopo punir os atos de improbidade praticados por qualquer agente público (servidor ou não), contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer um dos Poderes do Estado.

Importante dizer aqui, que para a citada Lei, especificamente no artigo 2º, agente público é considerado todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura, ou vínculo, mandato, cargo, emprego e função exercidos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O artigo 3.º, por sua vez, determina que incide a lei, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

A moldura interpretativa vem reforçada no artigo 17-D, ao dispor que a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (Planalto, 2021). Em complemento, o artigo 17, §16 ressalta que, a qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Planalto, 2021).

A vinculação expressa ao direito administrativo sancionador possui finalidade de conferir maior garantia aos agentes públicos, aproximando-se do arcabouço constitucional vinculado ao direito penal. A incidência das garantias constitucionais ligadas ao direito administrativo sancionador, como espécie do poder repressivo estatal, foi reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça, antes mesmo da reforma legislativa, apesar da reconhecida inconstância da Corte sobre a temática de improbidade administrativa.

> [...] a tipificação deficiente ou a falta de tipificação fechada do ato ímprobo - como é manifestamente desejável, por se tratar de requisito próprio do Direito Sancionador - pode levar a Administração a punir com a mesma sanção os atos simplesmente ilegais e os atos induvidosamente caracterizados como de improbidade administrativa praticados por Agentes Públicos, o que impõe a atuação moderadora e corretiva do Poder Judiciário, para evitar os excessos e o tratamento uniforme de situações objetivas distintas e inconfundíveis, com infração ao princípio da reserva de proporcionalidade (STJ, T1, 2020, *online).*

Trata-se de construção inspirada no Direito Europeu e, embora afaste do modelo de origem em virtude da inexistência do contencioso administrativo no Brasil, permite-se a análise dos limites da atividade repressiva estatal, onde evidentemente se insere a Lei de

Improbidade Administrativa. Em suma, pode-se dizer que “essas sanções administrativas jurisdicionalizadas encontram respaldo no Direito Administrativo francês, berço da jurisdição dúplice, onde se assentam as raízes mais profundas do tradicional conceito de sanção associada às funções administrativas (Osório, 2019, p. 95)”.

> [...] cabe reconhecer que tal proposta teórica sinaliza quatro elementos fundamentais na estruturação da sanção administrativa, numa dimensão tipicamente europeia, da qual, *a priori*, somos herdeiros: a) autoridade administrativa (elemento subjetivo); b) efeito aflitivo da medida em que se exterioriza (elemento objetivo), subdividindo-se, neste tópico, em: b.1) privação de direitos preexistentes; b.2) imposição de novos deveres; c) finalidade repressora (elemento teleológico), consistente na repressão de uma conduta e no restabelecimento da ordem jurídica; d) natureza administrativa do procedimento (elemento formal) (Osório, 2019, p. 87).

A sanção administrativa ostenta um caráter aflitivo, que se aproxima do direito penal, mas com este não se confunde, conforme se extrai do contido no artigo 37, 4º da Constituição Federal, que trata do princípio da independência das instâncias. “O ilícito da improbidade administrativa, desenhado na Constituição Federal, tem natureza administrativa, sendo administrativas suas sanções (Osório, 2022, p. 215)”. Isso por consequência sugere que a ampliação do âmbito protetivo pela Lei n. 14.230/2021 não implicou em um reconhecimento de sistema punitivo unitário. Por isso, a definição da natureza da penalidade imposta na Lei de Improbidade Administrativa se mostrou essencial na formação da tese do Tema 1199. No julgamento, ficou assentado que a retroatividade da lei mais benéfica é hipótese excepcional no ordenamento jurídico e, portanto, inexistindo disposição expressa na Lei 14.230 /2021, não há como afastar o princípio do *tempus regit actum.*

Fixou-se, pois, o trânsito em julgado como marco de retroatividade, pois a Lei nº 14.230/2021 possui aplicação imediata, devendo suas disposições alcançar, inclusive, as ações em curso. A decisão ressalta que a retroatividade da lei penal mais benéfica, que alcança inclusive a execução da pena, funda-se em peculiaridades do ramo do direito, onde se debate com exclusividade sobre a liberdade do indivíduo (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Em uma interpretação sistêmica, infere-se da própria Lei de Improbidade Administrativa a sua vinculação ao ramo do direito civil *latu sensu*, ao estabelecer o rito do procedimento comum do Código de Processo Civil para o seu processamento no seu art. 17, *caput*. O impacto decorrente de se atribuir a natureza civil à ação de improbidade administrativa repousa na delimitação do ramo do direito que gerará o procedimento e, sobretudo, nas regras de competência, em virtude da existência de foro privilegiado para os fatos com relevância penal (Madalena, 2023, p. 138).

Sob o enfoque garantista, necessário salientar que “a interpretação/aplicação da Constituição ostenta crucial importância para assegurar suas efetivas supremacia, força normativa e irradiação pela ordem jurídica e pelos hábitos da sociedade (Lima, 2015, p. 169)”. Portanto, a elucidação expressa se justifica pela expansão do instrumento repressivo e também pela inconstância dos julgamentos, sobretudo do STJ, que é a Corte responsável pela interpretação e pacificação acerca das divergências da legislação federal.

A extensão do elemento subjetivo para a configuração de conduta ímproba, por exemplo, estampa a existência de posicionamentos díspares, o que contribui para a insegurança jurídica. A exemplo, a Segunda Turma, ao analisar o REsp 737.279/PR, decidiu que, no caso de ofensa a princípio da administração pública, não era necessária a comprovação do elemento subjetivo do tipo, bastando a conduta do agente (Muraca; Oliveira, 2022, p. 160). Adotou-se a tese da voluntariedade, para a qual basta que o agente tenha a intenção de praticar a conduta capitulada como ímproba para que o dolo fique comprovado.

No entanto, no Recurso Especial n. 765.212-AC de relatoria do Ministro Herman Benjamin, prevaleceu o Voto-Vista do Ministro Mauro Campbell Marques, que rebateu a tese da voluntariedade da conduta ao defender, com base em uma reconstrução teórica, que no Direito Administrativo Sancionador se aplica o princípio da culpabilidade. Segundo esse princípio, a punição de qualquer pessoa depende da existência de dolo ou culpa em sua atuação, admitindo-se a responsabilização objetiva apenas de forma excepcional no âmbito não sancionatório do Direito Civil. Para tanto, foi apresentado o argumento de que não basta haver um nexo causal entre o ato e o resultado delitivo; sendo essencial que a ação seja guiada por uma intenção específica, distinguindo-se assim a voluntariedade da vontade (Superior Tribunal de Justiça, 2010).

A finalidade garantista se extrai, ainda, durante os debates do Projeto de Lei n. 10.887/2018. O projeto originário foi apresentado por uma comissão de juristas, presidida pelo Ministro Mauro Campbell Marques e ostentava, dentre suas finalidades, a normatização do entendimento pacificado pelo STJ, além da adequação ao novo regramento processual (CPC e LINDB) e a previsão de instrumentos despenalizadores. Inobstante representasse um avanço, a pretensa de normatização do entendimento do STJ gerou reação acerca da temática, pois as críticas sobre o suposto excesso punitivo são feitas, em grande medida, em relação à postura do Poder Judiciário.

Ressaltando a relevância da LIA na proteção do patrimônio público, o combate à corrupção e a promoção da probidade administrativa, o pedido de audiência pública ressaltou “o desvirtuamento de alguns aspectos da norma, instrumentalizada, equivocadamente, para

além dos propósitos de preservação da ética pública e da probidade, mas para punir a inexperiência, o despreparo e erros que não se revestem do caráter doloso". Indica a natureza genérica e abrangente do conceito de improbidade administrativa, bem como a falta de parâmetros de dosimetria das sanções como pontos que exigiam correção (Comissão Especial - PL 10887/18).

Após a realização de 14 audiências públicas e 3 seminários, apresentou-se um projeto de lei substitutivo, que alterou substancialmente o PL 10.887/2018 e promoveu uma guinada no tratamento da improbidade administrativa. Trata-se, na verdade, de uma nova lei de improbidade administrativa pela extensão das mudanças. O legislador poderia simplesmente ter revogado a Lei n. 8.429/1992, mantendo-se a Lei n. 14.230/2021 em substituição (Bertoncini, 2022, p. 544). Entretanto, a notícia de revogação da lei de improbidade administrativa traria um impacto social grande e a especulação midiática e de grupos políticos tenderiam a explorar a circunstância, para obstar a alteração legislativa.

A adoção de um guia hermenêutico autêntico, neste contexto, busca conferir legitimidade às profundas alterações promovidas na LIA. Ainda, norteará a atuação judicial nos inúmeros questionamentos que se instalaram com a vigência da Lei n. 14.230/2021, inclusive por meio de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. Ainda que não se reconheça o sistema punitivo unitário "tanto o direito administrativo como o direito penal recebem a mesma carga axiológica dos valores constitucionais plasmados na Constituição de 1988 (Gonçalves, Grilo, 2021, p. 472).

A nova redação da LIA foi alvo de inúmeras críticas, sendo algumas acolhidas pelo STF em questões levantadas em ADIs. Mas, não se pode ignorar que a vinculação das penalidades ao direito administrativo sancionador aproxima-se de tratados internacionais internalizados pelo Brasil. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) firmou o entendimento de que o art. 9º da Convenção Americana dos Direitos Humanos "aplica-se ao direito administrativo sancionador, uma vez que as sanções disciplinares são, assim como as punições criminais, manifestações do poder punitivo do Estado, implicando restrição a direitos dos condenados" (Resende; Molinaro, 2019, p. 163).

A Corte IDH compreende que a incidência das garantias vinculadas ao princípio da legalidade ao direito administrativo disciplinar previne o arbítrio estatal. No julgamento do Caso Gutiérrez Navas y otros vx. Honduras, a Corte IDH concluiu que o Estado violou garantias judiciais, dentre as quais o princípio da legalidade, reconhecendo a arbitrariedade na destituição de magistrados, sem o devido processo e a previsão das causas da destituição no ordenamento jurídico interno. Dentre as medidas de não repetição, determinou-se ao

Estado de Honduras a adequação da legislação, com a superação das eivas relacionadas à vagueza das causas de destituição e às questões afetas ao direito de defesa (Corte IDH, 2023).

A extensão das garantias aos processos de natureza não penal, ainda, foi objeto do Caso Mina Cuero vs. Ecuador, sendo que as ponderações contidas no julgado corroboram a aproximação promovida pela Lei n. 14.230/2021. A Corte IDH estabeleceu que o devido processo legal não se limita a processos penais, estendendo-se a processos administrativos perante autoridades estatais e a processos judiciais não penais nas esferas constitucional, administrativa e trabalhista. Também ressaltou que, nessas e em outras questões, o indivíduo também tem direito, em geral, ao devido processo legal que se aplica em questões criminais. Isso implica que as garantias do Artigo 8 da Convenção não são exclusivas de processos criminais, mas são aplicáveis a processos de natureza punitiva. O que é relevante em cada caso é determinar as garantias mínimas que se aplicam a um determinado processo sancionador não penal, de acordo com sua natureza e escopo (Corte IDH, 2022).

A adoção do Direito Administrativo Sancionador, portanto, deve ser considerado o postulado que sustenta a reforma legislativa produzida, de forma que se mantenha a coerência sobre os dispositivos que integram a nova lei de improbidade administrativa. A partir desta premissa, de igual forma, devem ser ponderados os contornos atuação do legislador em ações que buscam o reconhecimento da inconstitucionalidade e inconvencionalidade pela vedação do retrocesso social.

3. Reformulação da Lei de Improbidade Administrativa: aspectos materiais relevantes

Com a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), emoldura-se de forma mais consistente a atuação da Administração Pública. A aplicação do sistema construído a partir da vigência da LIA permitiu a implementação de um modelo eficaz de controle, adequando a conduta do gestor, do servidor público e de terceiros alcançados pela atividade administrativa. Ou seja, “a improbidade administrativa é uma construção jurídica que surge de uma necessidade republicana de responsabilizar os agentes públicos por eventuais desvios em sua conduta funcional” (Alves; Scherch, 2021, p. 1333).

No entanto, o termo improbidade possui tessitura aberta. Ao vascular a normativa brasileira em torno do conceito de “improbidade administrativa”, depara-se com a ausência de um “conceito abstrato apriorístico”, ou seja, de uma definição geral, abstrata e abrangente (Celegato; Atherino, 2023, p. 31).

Verifica-se que houve uma paulatina ampliação das atividades de controle dos atos administrativos, tendo a Lei n. 8.429/1992 permanecido em vigência por quase três décadas. A ausência de conceituação de improbidade administrativa, a nível constitucional e legal, somada à adoção de rol exemplificativo de condutas e ofensa a princípios constitucionais como conduta passíveis de punição representam os elementos de expansão do instrumento punitivo. “Essa opção legislativa, ao tempo que explica o sucesso da improbidade, também explica como a ação de improbidade se tornou uma panaceia, justificando a condenação de agentes públicos em diversas situações que, a priori, seriam simplesmente irregulares” (Maia, 2023, p. 91).

O tema improbidade administrativa figura entre os dez maiores assuntos do acervo do STJ, com 4.037 processos. “Somando-se os diversos assuntos, o painel Justiça em Números do ano de 2019 computou um total de 73.981 processos novos relacionados a atos de improbidade administrativa, em todas as instâncias do Poder Judiciário nacional” (Conselho Nacional da Justiça, 2021). Trata-se, portanto, de desafio de grande monta encontrar um ponto de equilíbrio entre o combate à corrupção e a proteção do agente público. Neste contexto, a reformulação do instrumento de controle foi implementada a partir da Lei nº 14.230/2021, que trouxe uma nova roupagem à LIA, impondo contornos mais restritivos para a aplicação das penalidades e a indicação de requisitos incisivos para a configuração da conduta ímproba.

Dentre as principais alterações, foi excluída a modalidade culposa de conduta, além de acrescentar elementos como a voluntariedade da ação e o objetivo de para a configuração do dolo. Constitui, na verdade, o epicentro da reforma legislativa, que “ressalta a intenção de demarcar a distinção entre a improbidade e a simples ilegalidade cometida por incompetência ou inabilidade do agente público” (Celegatto; Atherino, 2023, p. 38).

Outro assunto de profundos questionamentos recai sobre a natureza do rol taxativo de condutas que atentem contra os princípios constitucionais vinculados à Administração Pública. Para a vertente doutrinária contrária ao fechamento do tipo sancionatório, “o artigo 11, da Lei revogada, sempre foi um tipo de injusto subsidiário, em que condutas que não se amoldavam no artigo 9º ou 10, ambos da Lei nº. 8.429/92, pudessem ser subsumidos ao ‘soldado reserva’” (Castro, 2022, p. 128). No entanto, os princípios são comandos abertos destinados justamente à maximização de um preceito constitucional, havendo incongruência com o direito repressivo do Estado, que exige delimitação suficiente para outorga de segurança jurídica.

A reformulação promovida pela Lei n. 14.230/2021 restringiu o alcance do conceito de improbidade administrativa, sendo instrumentalizada pelos seguintes enfoques: “(i) a

melhor explicitação da teleologia lei de improbidade administrativa; (ii) a avocação dos princípios que limitam o poder sancionador do Estado; (iii) o aperfeiçoamento da tipicidade do ato ímprobo" (Carneiro, 2022, p. 111). Essa perspectiva se harmoniza com os artigos 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDIB).

Ademais, alguns pontos da Lei n. 14.230/2021 foram submetidos à apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF), sendo que, nas ADIs 7.042 e ADI 7.043, foi declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do dispositivo que atribuía ao Ministério Público a legitimidade ativa exclusiva para o ajuizamento da ação destinada à apuração de Improbidade Administrativa. Ainda, encontram-se em andamento as ADIs 7.156; 7.236 e 7.237, ajuizadas pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), não havendo um consenso na definição dos temas, que têm gerado muitos debates entre os Ministros que compõe o STF.

O "caput" do artigo 17 da LIA, objeto das ADIs 7.043 e 7.042, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, teve o reconhecimento de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, reconhecendo a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação civil por improbidade administrativa e para a celebração de ANPC (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Quanto ao art. 21, § 4º, incluído na Lei 8.429/1992 pela Lei 14.230/2021, sustenta-se que, em descompasso com os princípios da independência das instâncias, do juiz natural, do livre convencimento motivado e da inafastabilidade da jurisdição, a Nova Lei de Improbidade Administrativa teria criado irrestrita incidência dos casos de absolvição na seara criminal a ensejar a extinção da ação de improbidade, o que configura inconstitucionalidade. Referido ponto também foi objeto da ADI 7.236/DF, obtendo-se a liminar para a suspensão da eficácia, pela afronta ao art. 37, § 4º da Constituição Federal, que expressa a independência relativa das instâncias. A comunicação obrigatória do julgamento continua, pois, limitadas às hipóteses de reconhecimento de inexistência do fato ou de negativa de autoria.

Sem olvidar que não se trata de julgamento unanime, fixou-se a tese de que: (i) 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; (ii) 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 o processo de execução das penas e seus incidentes; (iii) 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; (iv) o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei" (Supremo Tribunal Federal, 2022).

A reforma legislativa conferiu maior previsibilidade jurídica, ofertando contornos mais seguros, posto que não se mostra legítima que a norma repressiva apresente expressões ambíguas ou vagas, sujeitas a variadas interpretações. “É incompatível com o Estado de Direito Democrático brasileiro a figura dos tipos legais que contenham conceitos indeterminados e cláusulas gerais e que atribuem ao agente sancionador a discricionariedade de decidir o que é lícito ou ilícito” (Simão, 2022, p. 123).

Alterou-se também a extensão das penalidades às condutas descritas nos artigos 9º, 10º e 11 da Lei nº. 8.429/1992. Embora a análise superficial possa indicar a exasperação, não se trata do que efetivamente ocorreu. O artigo 12 da LIA, que trata das penalidades passíveis de aplicação, aumentou o prazo máximo de suspensão de direitos políticos, da proibição de contratação com o poder público e do recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. No entanto, não existe limite mínimo previsto abstratamente. No desenvolvimento da dosimetria da sanção, parte-se do zero e cada aumento deve ser justificado, o que poderá contribuir para a imposição de medidas irrisórias, inclusive, em atos mais reprováveis como o enriquecimento ilícito e ato que cause prejuízo ao erário.

A multa para os casos de enriquecimento ilícito foi reduzida de 03 vezes o valor do acréscimo patrimonial para o seu equivalente; no caso de prejuízo ao erário de 02 vezes do valor do dano para o seu equivalente e, em sendo a condenação por ofensa aos princípios da administração pública, a redução foi na ordem de 100 para 24 vezes o valor da remuneração do agente público. Também não mais existe a penalidade de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos no caso de condenação por conduta capitulada no artigo 11 da LIA.

Embora esses dispositivos legais não esgotem a alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021, representam uma grande parte do embate doutrinário e possuem potencial de gerar decisões judiciais contraditórias.

4. Dano moral coletivo

O dano moral coletivo se refere à ofensa a interesses ou direitos transindividuais, de natureza indivisível, que afetam uma coletividade. De acordo com José Afonso da Silva

(2020), esse tipo de dano envolve a lesão a valores fundamentais da sociedade, como a moralidade administrativa, a ética e a confiança nas instituições públicas. Daí falar-se que a caracterização do dano moral coletivo na LIA ser um tema complexo, que envolve a interpretação dos impactos sociais e institucionais das ações de improbidade. Para autores como Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2021), a aplicação do dano moral coletivo exige ainda a demonstração de que a conduta ímproba de fato afetou negativamente a coletividade, comprometendo valores essenciais da administração pública.

Retomando-se a natureza das sanções impostas na Lei de Improbidade Administrativa e a expressa vinculação ao direito administrativo sancionador, adentra-se no questionamento sobre a possibilidade de condenação do agente ímprobo por dano moral coletivo. No âmbito da responsabilidade civil, o ímprobo pode ser processado a promover a compensação decorrente de eventual dano moral coletivo, consistente no rebaixamento moral da sociedade.

A compensação por dano moral coletivo, sob a égide da redação originária da Lei n. 8.429/1992, guarda correlação com o direito difuso da juridicidade e moralidade na Administração Pública. É condição inafastável para que a conduta administrativa desfrute de juridicidade que ela esteja totalmente alinhada com as normas e princípios que regem a Administração Pública, abrangendo tanto prerrogativas quanto deveres destinados à proteção dos interesses coletivos (Leste; Capelari Jr; Brito, 2022, p. 231).

O artigo 37, § 4º da Constituição Federal de 1988 estabelece que os atos de improbidade administrativa importem a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A conduta ímproba a ensejar danos morais coletivos deve ser lesiva e grave o suficiente para produzir sofrimento, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva. Antes da reforma legislativa, o STJ já reconhecia a possibilidade de indenização por dano moral coletivo, eis que a previsão do art. 5º, inciso V, da Constituição Federal, não se restringe à violação da esfera individual. Ainda, estabelecia que os danos morais coletivos se configuram na própria prática ilícita, sendo que dispensam a prova de efetivo dano ou sofrimento da sociedade e se baseiam na responsabilidade de natureza objetiva, na qual é desnecessária a comprovação de culpa ou de dolo do agente lesivo (Superior Tribunal de Justiça, AREsp: 538.308/SP, 2020)

Pela redação primária do Projeto de Lei n. 10887/18, estaria mantida a possibilidade[1], "no sentido de reconhecer a necessidade do integral ressarcimento do dano causado pelo ato ímprobo, inclusive danos não patrimoniais (Marques, 2022, p. 62)". Mas, com o substitutivo apresentado, o artigo 17 D da LIA limita a veiculação de respostas diversas da punitiva. O dispositivo legal prevê que a ação de improbidade administrativa é repressiva, não constitui ação civil, sendo vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (Planalto, 2021).

O maior obstáculo para a manutenção da reparação por dano moral coletivo como resposta passível de aplicação com o reconhecimento da conduta ímproba recai justamente no artigo 12 da LIA. Embora o ressarcimento do dano não constitua penalidade, mas instituto da responsabilidade civil, o artigo 12 discrimina as sanções nos respectivos incisos, estabelecendo no *caput* do artigo que estas serão aplicadas independentemente do ressarcimento integral do dano *patrimonial, se efetivo.* Na redação anterior que tratava do ressarcimento do dano, não havia a limitação à esfera material.

> Portanto, se na redação anterior tínhamos margem interpretativa para contemplar na pena de ressarcimento integral do dano também a indenização pelo dano moral coletivo, desde que presentes os elementos caracterizadores do abalo social (situações excepcionais), agora restou vedada/bloqueada essa extensão diante da nova conformação das penalidades previstas no caput do art. 12 (Gomes Jr; Favreto, 2023, p. 216)

A restrição contida no artigo vinculada aos parâmetros do direito administrativo sancionador inviabilizaria a aplicação, não havendo que se cogitar sequer da interpretação extensiva, como empregada na redação originária, eis que agora o óbice é expresso. Não existe lacuna para a expansão do alcance da norma. "Trata-se de alteração sutil, mas de extrema relevância, já que afasta o entendimento consolidado no âmbito do STJ de ser possível a recomposição de dano extrapatrimonial em sede de ação de improbidade administrativa (Madalena, 2023, p. 145)".

Importante acrescentar que o guia hermenêutico impede a responsabilidade civil por dano moral coletivo, ao passo que o ressarcimento do dano não constitui sanção. Das repostas estatais previstas no artigo da LIA, o ressarcimento ao erário possui natureza de

[1] Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se for o caso, *da condenação pelos danos não patrimoniais, se houver*, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: [...]

responsabilidade civil, tanto que é a única medida que se transfere aos herdeiros, no caso de morte do agente, conforme previsão do artigo 8º da Lei n. 8.429/1992.

Os pressupostos da obrigação de indenizar se identificam no regramento da responsabilidade civil, sendo essenciais o dano e o nexo causal. O elemento subjetivo do agente, dolo ou culpa, podem ser dispensados, no caso da responsabilidade objetiva, o que não ocorre no âmbito da repressão de condutas ímprobas. Raciocínio semelhante ao dano moral coletivo se aplica às condutas culposas. A exclusão do rol de condutas passíveis de sanção sob a égide da Lei de Improbidade Administrava não obsta a condenação ao ressarcimento do erário. "A responsabilidade civil exige no mínimo a culpa para nascer a obrigação de indenizar, não sendo diferente com relação ao ressarcimento por conduta ímproba (Simão, 2022, p. 783)".

Essa conclusão não conduz à possibilidade de processamento da pretensão nos moldes da Lei n. 8.429/1992 de forma incidental, ainda que com cumulação de pedidos, pois o artigo 17, § 6º, inciso I da LIA exige que a petição inicial deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos artigos 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada. O artigo 17, § 6º B da LIA prevê a rejeição da petição inicial quando esses requisitos não forem observados.

Não mais havendo a previsão da modalidade culposa da conduta, o magistrado poderá converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei n. 7.347/1985. Da mesma forma, a restrição ao ressarcimento do dano material não inviabiliza a condenação do agente por eventual dano moral coletivo, mas tecnicamente, demandaria o ajuizamento de ação conexa, ainda que se promova o julgamento conjunto.

> A ação de improbidade administrativa, de que cuida a Lei n. 8.429/91 com suas mais recentes alterações, não é uma ação meramente indenizatória ou reparatória de ilícito civil, e sim, por importar objeto específico e conter consequências punitivas de especial gravidade (como a perda da função pública e a restrição a direitos políticos), supõe a observância dos princípios constitucionais que são reservados ao processo administrativo sancionador (Mazilli, 2022, p. 200).

Não se trata de exclusão da compensação por dano moral coletivo, mas apenas prevalência da Lei de Improbidade Administrativa para a atividade punitiva. Neste aspecto, não se identifica o retrocesso social no combate à corrupção e à conduta ímproba, fundamento intensamente veiculado para afastar a constitucionalidade e a convencionalidade da Lei n. 14.230/2021 junto ao STF.

A sentença condenatória pela prática de improbidade administrativa poderá ser mecanismo de celeridade em eventual demanda autônoma, eis que não se renovará a discussão sobre o ilícito administrativo reconhecido. Com âmbito de debate mais restrito e que pela natureza do dano moral coletivo dispensa a prova, o processo autônomo não trará maiores entraves processuais. Embora aparente maior onerosidade, trata-se de opção legislativa que excluirá a parcela da pretensão, de responsabilidade civil, das limitações probatórias inerentes ao modelo repressivo.

O posicionamento doutrinário indicado, no entanto, não converge com os julgados do STJ, que continua a reconhecer a possibilidade de condenação por dano moral coletivo, mesmo após a reforma legislativa. No AgInt no AREsp 1988275/RJ, destacou que a jurisprudência da Corte tem se consolidado acerca da possibilidade de se buscar, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa, a indenização por danos morais na defesa de interesse difuso ou coletivo. Na sequência, remete a inúmeros julgados, sem sequer mencionar a nova redação do artigo 12 da LIA (Superior Tribunal de Justiça, 2023).

Não apenas neste julgado, mas em outros que tratam do tema, como REsp: 2066101 RJ, de Relatoria do Ministro Manoel Erhardt, REsp 2013053 DF de relatoria do Ministro Gurgel de Faria, o STJ apenas reproduz o posicionamento anterior[2], sem tecer qualquer orientação sobre a restrição trazida pela Lei n. 14.230/2021. Mesmo quando conclui pela impossibilidade de condenação pelo dano moral coletivo, os fundamentos recaem na ausência dos requisitos fáticos indicados na jurisprudência anterior, não havendo incursão sobre a nova redação (AgREsp 2107022 ES, Relator Ministro Humberto Martins, 2022).

A atecnia da interpretação jurisprudencial se assenta na desorganização conceitual entre finalidade de ressarcimento e a compensatória. “A indenização por dano moral só tem lugar quando existe lesão que não se consiga restaurar, e, portanto, só é possível uma vantagem patrimonial (Simão, 2022, p. 807)”.

A diferença entre ressarcimento patrimonial e compensação por danos morais também possui potencial relevância na delimitação do prazo prescricional. O RE 852475 com reconhecimento de repercussão geral, Tema 897, firmou a tese de que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (Supremo Tribunal Federal, 2019). No EDcl no REsp 1940837/RJ, destacou que, ainda que tenha sido reconhecida, pela origem, a prescrição no que

[2] AREsp: 2066101 RJ: [...]. Conforme orientação do Superior Tribunal de Justiça, a conduta ímproba a ensejar danos morais coletivos deve ser lesiva e grave o suficiente para produzir sofrimento, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva. (STJ, 2ª Turma, REsp 1681245, Rel. Min. HERMANBENJAMIN, DJE 12.09.2017). [...]

tange às sanções da Lei 8.429 /92, é possível o prosseguimento da ação para reparação do dano material e moral reclamados em prol do erário público, conforme jurisprudência uniforme do STJ (Superior Tribunal de Justiça, 2021). Conforme se extrai desse julgado, o STJ não adentra na questão da prescritibilidade do dano moral coletiva a partir da análise do artigo 17 D da LIA.

A análise aprofundada sobre disparidade os institutos pode ensejar novo debate junto ao STJ, que aplica trata o ressarcimento ao erário e a resposta compensatória de forma unitária.

Considerações Finais:

A Lei n. 14.230/2021 representa a transformação no modelo de combate à corrupção e à improbidade administrativa. Com os embates judiciais sobre os principais pontos ainda em curso, não se pode ignorar a existência de outras questões relevantes que foram impactadas pela reforma. A vinculação da LIA ao direito administrativo sancionador busca estabelecer coerência interna à legislação, além de harmonizar o instrumento às garantias constitucionais e aos tratados de direitos humanos internalizados pelo Brasil.

O epicentro da Lei n. 14.230/2021, em seu aspecto material, recai na exclusão da modalidade culposa de conduta e na maior delimitação do elemento subjetivo do agente, com a previsão do conhecimento do ilícito e vontade de praticá-lo, avançando além da mera voluntariedade da conduta. Houve expressiva redução das penalidades, sendo algumas sanções excluídas do artigo 11 da LIA, que também passou a ostentar um rol taxativo de condutas. No prisma processual, aproximou-se do modelo punitivo, com a exclusão de presunções, ampliação da garantia probatória e maior especificação da petição inicial e sentença.

O viés garantista direcionou a extensão das sanções pela prática de improbidade administrativa e melhor delimitou o conceito de conduta ímproba, excluindo da incidência da legislação repressiva as meras irregularidades e atos decorrentes de inaptidão do gestor. A exclusão não impede, todavia, que se busque a responsabilização civil por danos causados ao erário, ainda que não pautados na desonestidade.

Com a alteração do Projeto de Lei n. 10.887/2018, o legislador restringiu o alcance da responsabilidade civil, permitindo apenas que a de natureza patrimonial seja objeto de discussão em ação de improbidade. A finalidade de exclusão do dano moral coletivo se extrai da comparação entre as disposições contidas no projeto originário e o substitutivo, que

resultou na redação atual do artigo 12, *caput*, da Lei n. 14.230/2021. Não se trata, portanto, de lacuna que comporte a interpretação ampliativa, mas de escolha legislativa.

A inexistência de lacuna quanto ao dano moral coletivo pode ser corroborada com a afirmação contida no artigo 17 D da LIA, que reafirma a finalidade repressiva da lei, vedando o ajuizamento da ação por improbidade para a discussão de interesses coletivos e difusos. A imposição de compensação por dano moral coletivo, portanto, além de impor interpretação extensiva onde não existe lacuna, implica a quebra da racionalidade interna da lei. Para a maior coerência, deveria o legislador remeter toda a temática relacionada à responsabilidade civil a processo autônomo, não retendo sequer o ressarcimento patrimonial.

Os apontamentos trazidos pela pesquisa possuem relevância, sobretudo, porque não tem merecido análise acurada pelo Poder Judiciário, sequer para afastar a restrição promovida pela Lei n. 14.230/2021. A reafirmação sobre o posicionamento do STJ ocorre de forma lacônica e remissiva a julgados anteriores à reformulação da LIA. A postura judicial pode insinuar uma relutância à alteração legislativa, pois não se vislumbra o empenho em enfrentar a análise da legitimidade da atuação do legislador, que optou em manter o perfil exclusivamente sancionatório para a Lei de Improbidade Administrativa.

Como aperfeiçoamento da pesquisa, sugere-se maior incursão sobre a diferença apontada e o reflexo sobre a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário. Importante atentar que a imprescritibilidade se liga à ideia de recomposição do dano causado pela conduta ímproba. Portanto, merece uma análise apartada sobre a consequência da exclusão dos direitos coletivos e difusos da categoria de improbidade administrativa (artigo 17B, LIA) e a prescritibilidade do dano moral coletivo.

Referências:

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021

ALVES, Fernando de Brito; SCHERCH, Vinícius Alves. Visão social-sistêmica da corrupção no âmbito da improbidade administrativa: um estudo sobre a viabilidade de criação de varas especializadas em improbidade e corrupção como resposta à complexidade processual para efetividade da prestação jurisdicional. **Revista Argumentum – RA.** v. 22, n. 3, p. 1323-1342. 2021. Disponível em: http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1211. Acesso em: 12 jun. 2024.

BERTONCINI, Mateus. A "nova Lei de Improbidade Administrativa" e os riscos de incremento de uma cleptocracia. p. 543-566. *In:* **Improbidade Administrativa. Principais**

alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. CAMBI, Eduardo; GARCIA, Emerson; ZANETI JR., Hermes (Orgs.). São Paulo: D'Plácido, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Improbidade Administrativa – PL 10.887/2018**. Reunião de instalação e eleição. 28.08.2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3MkogA2AP5A&t=1220s&pp=ygVGY29taXNzw6NvIHBsZW7DoXJpYSBjYW1hcmEgZG9zIGRlcHV0YWRvcyBQTCAxMC44ODcvMjAxOCAyOCBhZ29zdG8gMjAyMQ%3D%3D. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final. Comissão Especial Destinada a proferir parecer ao projeto de lei n. 10.887/2018**, do sr. Roberto de Lucena, que "altera a Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números. ODS 16. Estudo de Dados Processuais. Improbidade Administrativa – Acordão de Não Persecução Civil**. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/ods-16-improbidade-administrativa-v22072021-140921.pdf. Acesso em: 07 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 20024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.655/2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.230/2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial n. 765.212-AC.** Relator: Ministro Herman Benjamin. 02/03/2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200501086508&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 22 maio. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **AgInt no AREsp: 538308/ SP**, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 31/08/2020, T1, Data de Publicação: DJe 04/09/2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201401266707&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **REsp 737.279/PR.** Relator: Ministro Castro Meira. j: 13.05.2008. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200500449820&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **REsp: 1940837 RJ 2020.** Relator: Ministro Herman Benjamin. j: 24.08.2021. T2. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202002126362&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **AgInt no AREsp: 1988275/RJ**. Relator: Ministro Francisco Falcão. j: 27.11.2023, T2. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202103025280&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **AREsp: 2066101 RJ**. Relator: Ministro Manoel Erhardt. j: 24.06.2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202200306242&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.042.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635. Acesso: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.043.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.156.** Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6396615. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.326.** Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6541230. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.237.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6476950. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.042.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.043.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ARE 843989, Tema 1199**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário (RE) 852475/SP.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950. Acesso em: 13 jun. 2024.

CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. A Reformulação Limitadora do Conceito de Improbidade Administrativa. p. 93-119. *In:* **Nova Lei de Improbidade Administrativa. Inspirações e Desafios.** MENDES, Gilmar; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (Coord). São Paulo: Almedina, 2022.

CASTRO, Renato Lima. Atos de Improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. cap. 7, p. 128. *In:* **Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021.** CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; ZANETI JR. Hermes (org.). São Paulo: D'Plácido, 2022.

CELEGATTO, Mario Augusto Quinteiro; ATHERINO, Ana Carolina Rossato. (Org). **Lei de Improbidade Administrativa. Comparada, comentada e esquematizada. Alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.** Leme: Imperium, 2023.

GUARANI, Fábio André. O dolo na nova LIA e a tentativa de tornar os critérios de imputação subjetiva do ilícito administrativo mais rígidos que os do Direito Penal. p. 221-246. *In:* **Improbidade Administrativa. Principais alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021.** CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; GARCIA, Emerson; ZANETI JR, Hermes (Orgs.). São Paulo: D' Plácido, 2022.

GOMES JR., Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. Artigo 12 da Lei n. 8.429/1992. *In:* **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa.** Outros autores: FRANCO, Fernão Borba; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

GONÇALVES, Benedito.; GRILO, Rento Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. **Rei - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636. Acesso em: 10 jun. 2024.

LESTE, Luiz Eduardo; CAPELARI JR., Saulo; BRITO, Jaime Domingues. A Administração Pública e a Discricionariedade Administrativa em tempos de mitigação do direito à cultura. **XXIX Congresso Nacional do Conpedi. Balneário Camboriú/SC. Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social.** Recurso Eletrônico. Coordenadores: Jerônimo Siqueira Tybusch; José Ricardo Caetano Costa; Yuri Nathan da Costa Lannes. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/iv4a2od5. Acesso em: 14 abr. 2024.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Neoconstitucionalismo: um breve panorama. **Argumenta Journal Law**, *[S. l.]*, n. 22, p. 145–182, 2015. Disponível em: https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/680. Acesso em: 13 jun. 2024.

MADALENA, Luiz Henrique Braga. Capítulo III. Das penas. p. 131-166. *In:* **A nova Improbidade Administrativa.** GUIMARÃES, Bernado Strobel; SOUZA, Caio Augusto Nazario; VIOLIN, Jordão; MADALENA, Luis Henrique. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MAIA, Raphael Rocha de Souza. **O diálogo institucional entre o STJ e o Congresso Nacional: O caso da Nova Lei de Improbidade Administrativa – Lei. 14.230/2021.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Pós-Graduação da Universidade de Brasília. Brasília, p. 166, 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa no direito brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 92, p. 191-203, 2022. Disponível em: https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/290. Acesso em: 11 jun. 2024.

MURACA, Luiz Felipe Machado; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Controle do poder político e improbidade administrativa: Uma análise sobre a necessidade de comprovação do dolo nas ações de improbidade administrativa a partir da obra de Karl Loewenstein. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania.** *[S. l.]*, v. 10, n. 10, p. 155–170, 2023. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2792. Acesso em: 14 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) – Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). **Caso Guitiérrez Navas y otros vs. Honduras.** Fondo, Reparciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2023. s. C, n. 514. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/980572019. Acesso em: 11 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) – Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). **Caso Mina Cuero vs. Ecuador.** Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2022. s. C. n. 464. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/920966451. Acesso em: 11 jun. 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador.** 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade administrativa.** 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

RESENDE, Augusto César Leite de; MOLINARO, Carlos Alberto. A interamericanização do direito administrativo sancionador brasileiro: reflexões sobre o princípio da tipicidade da infração disciplinar a partir do diálogo judicial internacional. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 19, n. 76, p. 153-173, 2019.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 43. ed. rev. e atual. até a EC nº 105. São Paulo: Malheiros, 2020.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa. Teoria e Prática.** 6. ed. Leme: Mizuno. 2022.