

# Quase três anos de Lei nº 14.230/21: a queda das condenações por improbidade transitadas em julgado não deve, absolutamente, ser vista com maus olhos

## **Maria Fernanda Veloso Pires**

Advogada; Doutora em Direito Público pela PUC-MG; Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais; Especialista em Direito Urbanístico pela PUC-MG; Conselheira Editorial dos periódicos SLC – Solução em Licitações e Contratos & SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal

## **Caio Mário Lana Cavalcanti**

Procurador do Município de Itabirito; Advogado; Graduado em Direito pela 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 PUC Minas; Especialista em Direito Tributário, em Ciências Penais e em Direito Constitucional pela UCAM; Especialista em Advocacia Pública pelo IDDE, conjuntamente com a Universidade de Coimbra; Especialista em Direito Administrativo, em Direito Público, em Direito Processual e em Direito Constitucional pela FEAD/MG; Especialista em Direito Penal e Processual Penal e em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Arnaldo; Especialista em Direito Público Aplicado pela UNA e pela EBRADI

Já são quase três anos de vigência da Lei nº 14.230/21, publicada no Diário Oficial da União em 26/10/2021, que alterou de forma substancial um dos principais instrumentos legais de controle da administração pública pátria: a Lei nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa. Dentre as inúmeras modificações, tanto materiais quanto processuais, destacam-se, certamente, a extirpação da possibilidade de condenação em virtude de ato culposo, sendo o dolo específico o elemento subjetivo indissociável de quaisquer modalidades de ato de improbidade, bem como a estipulação do rol taxativo do art. 11, de modo que os atos de improbidade violadores dos princípios administrativos são tão somente aqueles dispostos na listagem do dispositivo legal.

Nesse sentido, perpassados alguns anos da Lei nº 14.230/21, uma das principais inovações legislativas da década, importa traçarmos algumas conclusões práticas decorrentes dos novos comandos legais. Respostas a questionamentos acerca da quantidade de ações de improbidade ajuizadas, do quantitativo de sentenças procedentes transitadas em julgado, bem como do perfil das exordiais, são fundamentos que podem corroborar, ou não, o intuito do legislador; no caso, na nossa percepção, buscou o legislador ordinário combater a banalização do ato ímprobo e vulgarização do manejo das ações de improbidade administrativa.

Destaca-se, nesse sentido, estudo elaborado pelo Movimento Pessoas à Frente, ressaltado pelo O Estado de São Paulo, Estadão, versão publicada em 17/07/2024<sup>1</sup>, que concluiu que, em 2021, foram 1.881 (mil oitocentas e oitenta e uma) condenações por improbidade transitadas em julgado, e, em 2022, após a publicação da Lei nº 14.230/21, tal número foi reduzido para 843 (oitocentas e quarenta e três). Em 2023, foram 607 (seiscentos e sete) condenações por ato ímprobo que formaram a coisa julgada e, em 2024, até o momento do estudo em tela, apenas 5 (cinco) foram as sentenças condenatórias irrecorríveis.

Certamente, a mencionada queda decorre não apenas da Lei nº 14.230/21, em si, mas, também, em virtude do entendimento jurisprudencial, que vem aplicando a nova sistemática de pronto, ainda que as ações tenham sido ajuizadas antes da publicação daquele conjunto de normas. A lógica jurídica

1. Reportagem disponível, em site não oficial, em: <<https://www.pressreader.com/brazil/o-estado-de-s-paulo/20240717/281741274651828>>

subjacente a tal compreensão reside na retroatividade da lei benéfica<sup>2</sup> que, embora inicialmente pensada pelo constituinte originário para o Direito Penal, aplica-se igualmente ao Direito Administrativo Sancionador, porquanto ambos são ramos de um mesmo tronco, qual seja, o Direito Punitivo<sup>3</sup>.

No âmbito do STF, afirmou-se quando do Tema nº 1.199 que a extirpação da improbidade culposa alcança as ações em curso, excetuando-se apenas as já transitadas em julgado ou em fases meramente executivas: “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.”

Embora a Corte Suprema tenha expressamente tratado, no Tema nº 1.199, da aplicação imediata da extinção do ato de improbidade culposo, a jurisprudência vem apontando pela retroatividade de todos os dispositivos benéficos ao réu da Lei nº 14.230/21, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que firmou: “a Lei Federal nº 14.230/2021, ao reformar o regime processual da Ação por Atos de Improbidade Administrativa, previu, expressamente, a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, dentre os quais atraiu a incidência do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça.”<sup>4</sup> Há, inclusive, julgados que reconhecem o cabimento de ação rescisória – ilustrativamente, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina<sup>5</sup> –, na hipótese de a decisão judicial rescindenda condenar o réu em tipo administrativo não mais pertinente segundo a nova sistemática da improbidade administrativa.

Enfim, fato é que as condenações por improbidade estão muito menos expressivas, numericamente, em relação aos anos anteriores à publicação da Lei nº 14.230/21. Isso se justifica, repita-se, não apenas tendo em vista a lei em si, mas considerando também a interpretação dada a ela pela jurisprudência pátria, nos termos acima desenvolvidos.

Compreende-se, diversamente de alguns, que essa nova realidade é fruto não da impunidade, mas do tratamento devido às ações de improbidade administrativa, até então extremamente banalizadas, o que era possível sobretudo considerando o atualmente extirpado rol aberto do art. 11 da Lei nº 8.429/92, dispositivo que trata do ato ímprobo violador de princípios administrativos. Aliás, o mesmo estudo acima indicado concluiu que atualmente lideram as fundamentações das condenações por improbidade aqueles atos que culminaram com lesão ao erário, em contraponto ao cenário anterior à Lei

2. Em suma, a retroatividade benéfica ou benigna é direito fundamental previsto no art. 5º, XL, da Constituição da República que garante aos réus em ação penal a irretroatividade da lei posterior gravosa (*novatio legis in pejus*) e a retroatividade de lei posterior favorável (*novatio legis in mellius*). Literalmente, versa o mencionado dispositivo da Constituição que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.”

3. Nesse sentido: BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo Sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, 2014, p. 469; 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: RT, 2022.

4. TJMG, Apelação Cível 1.0000.24.166878-9/001, Rel. Desembargador MÁRCIO IDALMO SANTOS MIRANDA, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgado em 09/07/2024.

5. Segundo o TJSC, Ação Rescisória (Grupo Público) nº 5070715-36.2023.8.24.0000, Re. Desembargador HÉLIO DO VALLE PEREIRA, GRUPO DE CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO, julgado em 26/06/2024: “AÇÃO RESCISÓRIA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - OFENSA A PRINCÍPIOS (ART. 11) - LEI NOVA POSTERIOR AO ACÓRDÃO CONDENATÓRIO, MAS ANTERIOR AO TRÂNSITO EM JULGADO - ATIPICIDADE DA CONDUTA - VIOLAÇÃO À NORMA JURÍDICA - PROCEDÊNCIA. 1. O Supremo Tribunal Federal (Tema 1.099) determinou, quanto a alguns aspectos favoráveis aos réus, a aplicação desde logo das mudanças na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230/2021, desde que ainda não havido o trânsito em julgado. A repercussão geral não tratou da taxatividade do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, mas a *ratio decidendi* tem sido de forma ampla considerada pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Superior Tribunal de Justiça e por este Tribunal de Justiça para dar pela absolvição quando o fato que perante a lei nova passou a ser atípico, bastando que ainda não tenha se formado coisa julgada. 2. Acórdão deste Tribunal de Justiça aplicou a Lei 8.429/92. Depois, mas antes do trânsito em julgado, porém, surgiu a Lei 14.230/2021, que tornou a conduta atípica (dizia respeito ao art. 11, *caput*, e inc. II). A Câmara de Direito Público não errou, é evidente. Mas deve existir o desejo de impedir o injusto, que é uma condenação por fato que se tornou irrelevante perante a Lei de Improbidade Administrativa. A ação rescisória não deve vingar para uma censura a um julgamento, mas para objetivamente se fazer justiça. 3. Rescisória procedente para absolver o ora autor (réu na ação de improbidade).”

nº 14.230/21, quando o art. 11 era assustadoramente aberto e genérico<sup>6</sup> – e, logo, com base no referido dispositivo legal eram ajuizadas as maiorias das ações, simplesmente porque, em tese, a depender do esforço argumentativo e do cenário construído, qualquer conduta é passível de enquadramento em uma violação principiológica, em detrimento da segurança jurídica.

Nesse sentido, enfatiza-se que o punitivismo exacerbado, não lastreado por provas robustas e por petições iniciais fundamentadas mais rechaça a Constituição da República que a concretiza; máxime porque a presunção de inocência, de não culpabilidade e de boa-fé, assim como o controle motivado e fundamentado, são baluartes do Estado Democrático de Direito.

É preciso reforçar que é erro crasso querer combater a corrupção a qualquer custo, sem que todas as garantias constitucionais sejam respeitadas. Decerto é difícil e custoso construir um arcabouço probatório que seja capaz de afastar as supraditas presunções, igualmente é moroso o desenvolvimento de uma ação processualmente adequada, todavia, eis o preço da democracia: em tempos outros, não saudosos, os processos eram rápidos, sumários, mas, as condenações, questionáveis – melhor dizendo, inconstitucionais.

Por isso, absolutamente não vislumbramos com maus olhos a drástica queda, após a Lei nº 14.230/21, das condenações por improbidade administrativa transitadas em julgado. Acredita-se que isso resulta do resgate da essência da Lei nº 8.429/92, que almeja a repressão do agente verdadeiramente desonesto, bem como do reconhecimento legislativo da então vulgarização do manejo das ações de improbidade administrativa.

---

#### Como citar essa publicação:

PIRES, Maria Fernanda Veloso; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. “Quase três anos de Lei nº 14.230/21: a queda das condenações por improbidade transitadas em julgado não deve, absolutamente, ser vista com maus olhos”. In *SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal* nº 63. Seção Soluções Autorais. São Paulo: SGP, setembro/2024, p. 51-53.

---

6. Nesse sentido: “Destaque-se, pois, nesse sentido, a lamentável abertura legislativa para o perigo de banalização da improbidade administrativa, mormente em virtude do tipo exacerbadamente aberto do art. 11 da LIA: os princípios, por serem demasiadamente abstratos, encaixam-se em uma infinidade de condutas, o que favorece insegurança jurídica, subjetivismos, voluntarismos, injustiças, superficialidades e arbitrariedades. A facilidade de enquadrar em tese e em abstrato uma conduta nos tipos administrativos elencados no art. 11 da LIA é assustadora, justamente porque definir a violação de determinado princípio é matéria que envolve extremo subjetivismo tanto do acusador quanto do julgador [...] a averiguação da violação à moralidade, à eficiência, à impessoalidade ou a qualquer outro princípio é algo que se reveste de caráter demasiadamente abstrato [...]” Conferir: CAVALCANTI, Caio Mário Lana. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020, p. 261-262.

