



# IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ATOS ILÍCITOS PRATICADOS POR PREFEITOS

*<sup>1</sup>Rebecca de Oliveira, <sup>2</sup>Stella Furnaletto de Mattos Cunha*

<sup>1</sup>Rebecca de Oliveira, Acadêmica do Curso de Direito, Campus Londrina-PR, Universidade Cesumar - UNICESUMAR. Bolsista PIBIC/ICETI-UniCesumar. rebeccaooliveiraa@gmail.com

Stella Furnaletto de Mattos Cunha, Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina, pós graduada em Direito do Estado pela UEL, Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Orientadora. Bolsista PIBIC/ICETI – UniCesumar. Stecunha1@gmail.com

## RESUMO

Improbidade Administrativa configura-se como o ato ilícito praticado por agente público, ou terceiro em sua companhia, no exercício de sua função em regra de forma dolosa. Com o advento da Nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021 a legislação passou a estabelecer quatro espécies de ato de improbidade: (i) enriquecimento ilícito; (ii) dano ao erário; (iii) concessão indevida de benefícios fiscais ou tributários e os atos lesivos à moralidade administrativa, (iv) e nos termos do artigo 52, da Lei 10.257/2001 o ato de improbidade praticado por prefeitos. Sob essa perspectiva, busca-se analisar a importância da LIA e a responsabilização dos atos praticados por prefeitos no exercício da função administrativa. Ainda, busca-se analisar a possível retroatividade da lei no que tange aos atos ilícitos praticados na modalidade culposa, vez que houve alteração, analisando a posição do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 1.199. Ao fim, espera-se, através de revisão bibliográfica, documentos legais, compreender se há possibilidade da retroatividade da LIA para as condenações na modalidade culposa já transitadas em julgado, aos atos praticados por chefes do executivo no exercício da função.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei de Improbidade Administrativa; Supremo Tribunal Federal; Tema 1.199; Modalidade culposa

## 1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, houve a alteração de maneira significativa as normas da Lei nº 8.429/92 conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Para Watanabe e Osternack as alterações da LIA promoveram profundas modificações tanto em termos de direito material, tanto nas regras processuais. Para os autores “Muito mais do que uma simples reforma, não seria despropositado afirmar que desde outubro de 2021 vigora no Brasil uma nova Lei de Improbidade Administrativa” (Watanabe; Osternack, 2025, p.4).

Apesar das profundas alterações promovidas pela nova legislação, o presente trabalho tem como foco a análise da (ir)retroatividade da LIA, sob os aspectos processuais e doutrinários, com especial atenção ao Tema de Repercussão Geral nº 1.199, recentemente julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no que tange a possível retroatividade para os atos praticados na modalidade culposa.

Com as mudanças legislativas, uma antiga discussão dogmática ressurgiu: a delimitação da natureza jurídica da ação. O art. 17-D da nova lei dispõe, de maneira expressa, que o procedimento “não constitui ação civil”. No entanto, esse entendimento difere da posição adotada pelo Ministro Alexandre de Moraes, relator do Tema ora apresentado. Em seu voto, o Ministro entende que a ação de improbidade administrativa possui natureza civil, contrariando, assim, a redação literal da norma.

Nesse sentido, o artigo da nova LIA estabelece:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, 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.

Imperioso estabelecer entendimento firme quanto a natureza da nova LIA, uma vez o STF, decidiu quanto a retroatividade apenas aos processos em curso, desde que não haja condenação transitada em julgado e os atos imputados tenham sido praticados com dolo. O Acórdão é claro quanto a necessidade da comprovação do dolo para a tipificação dos atos de ímprobos.

Desta forma, entende-se que há exceção da aplicação da nova regra para os casos em que há o elemento culpa, desde que também não transitado em julgado. Seguindo a letra da lei, a extinção da ação é a medida mais adequada, uma vez que a nova LIA exige a presença do dolo para a configuração do ato ímprobo.

Apesar da nova redação, ainda surge uma terceira exceção, os atos ímprobos praticados por chefes do executivo com o elemento culpa e já transitados em julgado com a pena ainda sendo executada. A estes poderia aplicar-se a lei mais benéfica?

Ainda que o art.17-D estabeleça que o procedimento não constitui ação civil, há quem defenda a admissibilidade da integração da LIA ao microsistema de tutela corretiva, nestes casos, recorrer-se-ia de forma subsidiária às demais regras contidas nas leis integrantes ao microsistema de tutela coletiva. Considerando, nesses casos, o princípio da lei penal mais benéfica ao réu, seria possível estender tal entendimento à esfera da improbidade administrativa na terceira exceção ora mencionada?

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS

Aos processos em curso, aplicam-se imediatamente as regras processuais da LIA, conforme disposição do Código de Processo Civil, em seu art.14, que diz “a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.”

Já era de entendimento da jurisprudência de que a Ação de Improbidade Administrativa possuía carácter essencialmete punitivo<sup>1</sup>, agora positivado no art.17-D, ora citado.

Segundo Watanabe e Osternack:

o caráter sancionatório da ação de improbidade determina a aplicação do regime do direito sancionador, com a observância de todas as garantias do direito penal e do processo penal em favor do acusado. A jurisprudência encampa essa conclusão, reconhecendo que a Lei de Improbidade Administrativa integra o microsistema de direito sancionatório (2025, p.31)

Portanto, não resta dúvidas de que a Lei de Improbidade Administrativa integra o microsistema de direito sancionatório.

A mesma diretriz é extraída do art.2º do Código de Processo Penal.

Quanto a retroatividade da LIA, o Ministro André Mendonça, em voto vogal, entende que a irretroatividade das leis é a regra, assim como disposto no Código de Processo Civil, mas há exceção, o direito penal. Para o Ministro há eventual aproximação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, concluindo que a retroatividade deve ser analisada a partir do cotejo de cada norma específica da LIA, aderindo o que está positivado na nova norma.

O mesmo é entendido pelo ministro Ricardo Lewandowski que entende pela natureza sancionatória da LIA e a sua aproximação ao direito penal. Votando pela retroatividade da nova lei mais benéfica.

<sup>1</sup> STJ, 1ª Turma, REsp 1.193.248/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j.24/4/2014, Dje 18/8/2014.



Mesmo pensamento extraído da doutrina, Neves e Oliveira:

Todavia, entendemos que seria possível a aplicação retroativa da atual redação do art. 10 da LIA, dada pela Lei 14.230/2021, para alcançar os fatos pretéritos, com a descaracterização dos atos de improbidade praticados de forma culposa.

Isso porque o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, expressamente indicado no âmbito do Direito Penal (art. 5º, XL, da CRFB: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), seria aplicável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador (2022, p. 6 e 7)

Apesar do entendimento doutrinário, ainda resta obscura a retroatividade da LIA para os processos transitados em julgado na modalidade culposa e com pena correndo. Sabe-se que no para o Direito Penal será aplicado a lei mais benéfica, mas e para os processos de improbidade administrativa, aplica-se a mesma diretriz?

Para Neves e Oliveira, as sanções penais e administrativas, em razão de suas semelhanças, se submeteriam a regimes jurídicos similares, principalmente os direitos, garantias e princípios fundamentais consagrados na Constituição Federal. Sob a ótica dos autores, o princípio da retroatividade da lei penal também deveria ser aplicado no campo da improbidade administrativa, para retroagir e beneficiar o réu.

Neves e Oliveira ainda afirmam:

a aplicação da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica encontra previsão, ainda, no art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica, que não restringe a incidência do princípio ao Direito Penal, motivo pelo qual seria plenamente possível a sua aplicação às ações de improbidade administrativa

Entende-se, portanto, que a tese de repercussão geral firmada pelo STF deve se ater, apenas, ao recorte temático do caso concreto ora decidido. Para Watanabe e Osternack, a decisão não tem força vinculante, sendo viável a aplicação da retroatividade e das demais regras mais benéficas introduzidas pela nova LIA sendo decididas pelo julgador em cada caso e uniformizadas pela jurisprudência com o decorrer da aplicação da lei.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em suma, cabe observar o princípio da inadmissibilidade que sujeitos em situações fáticas idênticas recebam soluções distintas apenas por conta do tempo transcorrido de cada litígio individual, circunstância alheia à vontade própria.

Ora, chefes do executivo que praticaram atos de improbidade na modalidade culposa, mas que por disposições processuais alheias a sua vontade não podem sofrer sanções diferentes por um mesmo ato, apenas por tempo de processo.

Para os doutrinadores Watanabe e Osternack é possível pleitear a aplicação do novo regramento que seja mais benéfico ao acusado mesmo após o trânsito em julgado.

Este entendimento é de suma importância, principalmente para os casos em que o ato improbo foi baseado na modalidade culposa, visto que a nova LIA não admite a modalidade culposa, e que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional as condenações por ato de improbidade administrativa na modalidade culposa, pela exigência do dolo.

É possível cogitar de situação em que, na época desses julgamentos, ainda tramitasse um processo de improbidade em que ocorreu condenação por ato culposo e, por algum motivo, a decisão condenatória baseada em culpa posteriormente tenha transitado em julgado, sem a observância da exigência constitucional de dolo. Ou seja, haverá uma condenação que, mesmo antes de transitar em julgado, já era reputada inconstitucional.

Parece-nos juridicamente inadmissível que em tal situação a condenação possa ser executada. Ainda que nesse caso a condenação já tenha se tornado definitiva e o STF tenha entendido no Tema 1.199 que a extinção da modalidade culposa não se aplica às condenações definitivas, o reconhecimento de que a condenação com



base em culpa era inconstitucional mesmo em sua redação originária, tal como afirmada no Tema 309, sem ressalvas, pode ensejar que o apenado se valha da alegação de “inexequibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação” em sede de impugnação ao cumprimento de sentença (CPC, art. 525, § 1º, III).

Nesse caso, se a decisão condenatória tiver transitado em julgado depois do julgamento em que foi firmado o entendimento pela exigência constitucional de dolo, o executado poderá oferecer impugnação ao cumprimento de sentença com fundamento no art. 525, § 1º, III c/c §§ 12 e 14, do CPC, invocando a necessidade de observância do Tema 1199 e do Tema 309 (RE 656.558), para fins de reconhecimento de inexequibilidade da condenação.

Assim, faz-se necessário o entendimento de a LIA, por possuir natureza sancionatória, deve ser interpretada à luz dos princípios do direito penal, essencialmente o da retroatividade da norma mais benéfica.

Executar as sentenças publicadas por improbidade culposa antes da nova LIA se mostram juridicamente inadmissíveis, sendo possível impugná-las com base na exequibilidade do título, garantindo a observância dos direitos fundamentais e a isonomia na aplicação da justiça.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se que a promulgação da Lei 14.230/2021, Lei de Improbidade Administrativa, sofreu uma transformação profunda, especialmente ao extinguir a modalidade culposa dos atos ímprobos, condicionando o dolo como elemento essencial para a caracterização do ato de improbidade administrativa.

Considerando os princípios constitucionais, torna-se necessário a aplicação da retroatividade da norma mais benéfica aos processos transitados em julgado em casos de condenação por ato ímprobo na modalidade culposa, especialmente aos em fase de execução.

Para tanto, por entendimento da doutrina as condenações devem observar o princípio penal da retroatividade mais benéfica em favor do acusado, garantindo segurança jurídica, paridade de armas, isonomia e respeito aos direitos fundamentais.

#### **REFERÊNCIAS**

OSTERNACK, A. PAULO; WATANABE, DOSHIN. Manual do processo de improbidade administrativa. Londrina/PR: THOTH. 2025

REGIOLI, W. DAVI. A discussão acerca da natureza da ação de improbidade administrativa no tem 1199 do Supremo Tribunal Federal: uma análise da (im)possibilidade vinculativa. Londrina/PR.2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário 843.989/ PR. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJ: 18/08/2022. DP: 12/12/2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943- Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 38. ed., rev. e atual. - Rio de Janeiro : Forense, 2025.

MARTINS, Henrique Oliveira. Improbidade Administrativa. UniEvangélica, Anápolis, 2019.



DE SOUZA SILVA, Aline Cristina; GASPARINI, Elton da Silva. Improbidade Administrativa: Condução Ilegal do Agente Público, Grupo Universidade Brasil, Uniesp, 2023.