



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR**

**RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES**

**RECORRENTE: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA**

**ADVOGADO: FRANCISCO AUGUSTO ZARDO GUEDES**

**RECORRIDO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS**

**PARECER ARESV/PGR Nº 350441/2022**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.  
CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.  
REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1199. IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA. LEI 14.230/2021. ALTERAÇÕES.  
ELEMENTO SUBJETIVO. PRESCRIÇÃO. APLICAÇÃO  
NO TEMPO. DESPROVIMENTO. FIXAÇÃO DE TESE.

1. Recurso Extraordinário representativo do Tema 1199 da sistemática da Repercussão Geral: *“Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente”.*

2. A Lei 14.230/2021, ao alterar disposições da LIA quanto ao elemento subjetivo, apenas explicitou o entendimento já estabelecido no sistema sancionador pátrio de rejeição da responsabilização meramente objetiva e de imprescindibilidade de demonstração de grau suficiente da consciência de improbidade para a caracterização do ilícito administrativo.

3. A nova legislação apenas reafirma a vedação de se presumir a má-fé e de se promover a responsabilização objetiva do agente, evidenciando que, uma vez presentes as elementares objetivas e subjetivas, há de se fazer o enquadramento e conseqüente sancionamento no tipo legal.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

4. A interpretação a ser dada ao disposto na LIA, especialmente ao art. 10, há de ser feita em harmonia com as demais normas do ordenamento jurídico pátrio, que preveem explicitamente a punição da culpa consciente grave, associada ao erro grosseiro (art. 28 da LINDB).

5. Entender que o novo regime exige a comprovação de má-fé ou de dolo para enquadramento nos tipos da LIA consistiria em retrocesso que iria de encontro à ordem jurídico-constitucional de preservação da probidade.

6. As mudanças decorrentes das alterações legislativas que cerceiem ou suprimam o exercício de pretensões, inclusive sancionatórias, não de ser realizadas em cenário de proporcionalidade e gradualidade.

7. A aplicação do novo regime da prescrição há de observar o princípio da segurança jurídica, de modo que os atos de persecução praticados legalmente antes da alteração legislativa sejam preservados.

8. As garantias constitucionais de segurança jurídica e de proteção dos atos jurídicos perfeitos conduzem a que os novos prazos prescricionais instituídos sejam computados, para as condutas anteriores à nova lei, apenas a partir da edição do novo diploma legal, sem prejuízo da aplicação da analogia ou da interpretação analógica à luz das demais normas do direito sancionador.

9. Proposta de teses de repercussão geral:

I – As alterações do *caput* do art. 10 da LIA apenas explicitam a vedação à responsabilidade objetiva do agente, que, sistematicamente, sempre foi proibida no sistema brasileiro, o qual prossegue permitindo a punição do erro grosseiro.

II – Os novos prazos de prescrição geral e intercorrente previstos pela Lei 14.230/2021, para os atos de improbidade administrativa que tenham sido cometidos antes da referida lei, somente são computados a partir da data de sua promulgação.

– Parecer pelo desprovemento do recurso extraordinário, com a fixação das teses sugeridas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de recurso extraordinário, representativo do Tema 1199 da sistemática da Repercussão Geral, referente à definição de eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (i) à necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa; e (ii) à aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Na origem, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) propôs ação civil pública visando ao ressarcimento ao erário dos prejuízos sofridos pela suposta atuação negligente da ora recorrente como procuradora da Autarquia, imputando-lhe a prática de atos de improbidade previstos no art. 10, *caput* e incisos I, X e XII, da Lei 8.429/1992, na redação anterior à Lei 14.230/2021<sup>1</sup>.

1 *“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:*  
*I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; (...)*  
*X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;*  
*XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O pedido foi julgado improcedente pelo Juízo de primeiro grau, ao fundamento de não ter sido configurado o ato de improbidade administrativa.

Interposta apelação pelo INSS, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região deu provimento ao recurso, para anular a sentença, determinando a devolução dos autos à origem para prosseguimento da instrução processual. O acórdão respectivo ficou assim ementado:

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTRUÇÃO INSUFICIENTE. NULIDADE. Considerando a insuficiência da instrução probatória carreada aos autos, nula a sentença que extinguiu processo com resolução de mérito.*

A ora recorrente opôs embargos de declaração, suscitando prescrição da pretensão administrativa sancionatória. Os declaratórios foram parcialmente acolhidos, nos termos da seguinte ementa:

*ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO: INSUFICIÊNCIA DA PROVA PRODUZIDA PARA JUÍZO DE MÉRITO. CERCEAMENTO DE DEFESA CONFIGURADO.*

*A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por atos de improbidade administrativa. A tese de imprescritibilidade consagrada com fundamento no art. 37, § 5º, só é rechaçada para fatos ocorridos antes da Constituição Federal de 1988, ante a irretroatividade do texto constitucional.*

*Ao apreciar o recurso interposto pelo INSS, esta Corte acolheu a alegação de cerceamento de defesa, por ausência de adequada instrução probatória, e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*anulou a sentença, com o que restou prejudicada a análise dos demais itens da apelação (notadamente os que dizem respeito ao mérito da insurgência), inclusive a ocorrência ou não de inovação recursal. Isso porque, mais do que a produção das provas que foram preteridas, a oportunidade para contrapor, em razões finais, o depoimento pessoal da ré, que embasou o convencimento do juízo a quo, era fundamental para o julgamento da lide, tal como delineada na inicial.*

*O cerceamento de defesa não se configura apenas pela não produção de provas requerida, mas também pela falta de oportunidade da parte de contraditar aquelas existentes nos autos, afora a insuficiente análise da documentação apresentada pelo juízo a quo.*

*Inconclusas as fases probatória e de razões finais, prejudicada a apreciação da alegação de manifesta improcedência da ação ou, ainda, do próprio mérito da lide, com base nas provas já produzidas (por se tratar de "má apreciação das provas", e não hipótese de nulidade da sentença), sob pena de afronta ao devido processo legal. A prerrogativa reconhecida ao juiz de livre apreciação das provas e a exigência de que o tribunal aprecie toda a matéria devolvida ao seu conhecimento (arts. 131 e 515, § 1º. do CPC) não autorizam o imediato enfrentamento do mérito da lide, se não restou assegurado às partes o devido processo legal e existe a possibilidade de supressão das irregularidades detectadas na tramitação do feito, com o seu retorno à origem.*

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, a recorrente alega afronta ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Sustenta aplicável o prazo prescricional quinquenal para o ajuizamento de ação de ressarcimento ao erário e defende que a imprescritibilidade seria inaplicável às ações de ressarcimento fundadas em ilícito civil, em que se enquadra, no seu entender, o caso concreto.

Invoca o disposto no Decreto-Lei 20.910/1992, para defender a prescritebilidade da ação subjacente, tendo em vista que proposta em 2006,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

quando já teria transcorrido mais de cinco anos da ocorrência dos fatos que constituem o seu objeto e do próprio descredenciamento da recorrida junto ao INSS.

O recurso extraordinário foi inadmitido na origem e, interposto o respectivo agravo, subiram os autos ao Supremo Tribunal Federal.

Após determinação de devolução à origem para aplicação da orientação firmada nos Temas 666 e 897 da Repercussão Geral, retornaram os autos à Suprema Corte, ao fundamento de que inaplicáveis à espécie aqueles precedentes.

O recurso foi apresentado ao Plenário Virtual, que reconheceu a existência de repercussão geral da controvérsia e delimitou o tema a ser examinado neste *leading case*. O respectivo aresto ficou assim ementado:

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA DAS DISPOSIÇÕES SOBRE O DOLO E A PRESCRIÇÃO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.*

*1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.*

*2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Eis, em síntese, o relatório.

## 1. PRELIMINARMENTE: AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO PGR

Em consulta ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, verifica-se que o processo foi liberado para inclusão na pauta de julgamentos do Plenário em 27 de junho último, com inserção no calendário para exame no próximo dia 3 de agosto<sup>2</sup>, sem, contudo, ter sido aberta vista ao Procurador-Geral da República para emissão de parecer sobre o mérito da controvérsia constitucional.<sup>3</sup>

O Código de Processo Civil preconiza que o Ministério Público será chamado, por intimação pessoal, para, no prazo de 30 dias úteis, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal<sup>4</sup>.

2 Pauta nº 95/2022, *DJe* 125, de 27 jun. 2022.

3 Até o momento, somente houve remessa eletrônica dos autos à Procuradoria-Geral da República para fins de intimação das decisões que, respectivamente, decretou a suspensão nacional dos recursos especiais que tratam da questão e acolheu embargos de declaração opostos por este órgão para determinar a suspensão do prazo prescricional nos processos com repercussão geral reconhecida no presente tema.

4 “Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:

I - interesse público ou social;

II - interesse de incapaz;

III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.”

“Art. 180. O Ministério Público gozará de prazo em dobro para manifestar-se nos autos, que terá início a partir de sua intimação pessoal, nos termos do art. 183, § 1º.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Especificamente quanto aos feitos que envolvem a sistemática da repercussão geral, estabelece o diploma processual a participação obrigatória do Ministério Público. Nesses processos, há o relator de intimar o órgão ministerial para manifestar-se, dispondo o *Parquet* de 15 dias para oferecer parecer, havendo a inclusão em pauta de ocorrer apenas após o transcurso daquele prazo.<sup>5</sup>

O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, recepcionado pela Constituição de 1988 como lei processual, ao dispor sobre a intimação do Procurador-Geral da República nos processos de sua competência originária ou recursal, assim dispõe:

*Art. 50. Sempre que couber ao Procurador-Geral manifestar-se, o Relator mandará abrir-lhe vista antes de pedir dia para julgamento ou passar os autos ao Revisor.*

*§ 1º Quando não fixado diversamente neste Regimento, será de quinze dias o prazo para o Procurador-Geral manifestar-se.*

*Art. 52. O Procurador-Geral terá vista dos autos:*

*XIV – nos outros processos em que a lei impuser a intervenção do Ministério Público;*

5 *Art. 1.038. O relator poderá:*

*(...)*

*II - requisitar informações aos tribunais inferiores a respeito da controvérsia e, cumprida a diligência, intimará o Ministério Público para manifestar-se.” (Grifo nosso)*

*§ 1º No caso do inciso III, os prazos respectivos são de 15 (quinze) dias, e os atos serão praticados, sempre que possível, por meio eletrônico.*

*§ 2º Transcorrido o prazo para o Ministério Público e remetida cópia do relatório aos demais ministros, haverá inclusão em pauta, devendo ocorrer o julgamento com preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.”*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*XV – nos demais processos, quando, pela relevância da matéria, ele a requerer, ou for determinada pelo Relator, Turma ou Plenário.*

*Parágrafo único. Salvo na ação penal originária ou nos inquéritos, poderá o Relator dispensar a vista ao Procurador-Geral quando houver urgência, ou quando sobre a matéria versada no processo já houver o Plenário firmado jurisprudência.*

(...)

*Art. 325. O(A) Relator(a) juntará cópia das manifestações aos autos, quando não se tratar de processo informatizado, e, uma vez definida a existência da repercussão geral, julgará o recurso ou pedirá dia para seu julgamento, após vista ao Procurador-Geral, se necessária; negada a existência, formalizará e subscreverá decisão de recusa do recurso. (Grifo nosso)*

Em consonância com as normas processuais, estabelece o art. 18, II, *h*, da Lei Complementar 75/1993<sup>6</sup> que a intimação de membro do Ministério Público da União, inclusive de seu Chefe, será de forma pessoal e nos autos, para qualquer finalidade.

O art. 41, IV, da Lei 8.625/1993, igualmente, estabelece que a intimação do membro do Ministério Público será pessoal “*em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista*”.

Na esteira da citada legislação, o presente feito haveria de ser liberado para julgamento somente depois de oportunizada a participação

6 “Art. 18. São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União: (...)

II – processuais: (...)

*h) receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que officiar.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

deste órgão ministerial, sobretudo por se tratar de controvérsia com expressa previsão legal de vista ao Procurador-Geral da República e de especial relevância para as atribuições do Ministério Público como um todo.

Saliente-se que é prerrogativa do Ministério Público manifestar-se por último no processo, após a prática da totalidade dos atos instrutórios que o Relator entender cabíveis para deslinde do tema em questão. Assim, seria também inadequada a manifestação espontânea da PGR antes da liberação do feito para a pauta, tendo em conta que apenas com esta houve a sinalização da conclusão da fase de instrução.

Mesmo se tratando de hipótese legal de vista obrigatória dos autos ao Ministério Público e havendo omissão quanto a essa, vem o Procurador-Geral da República, espontaneamente, em colaboração com o bom andamento dos trabalhos judiciais e em observância ao princípio da celeridade como direito fundamental, apresentar o presente parecer.

**2. EXAME DO TEMA 1199 DA REPERCUSSÃO GERAL**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**2.1 *Delimitação da controvérsia atinente à definição de eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (i) à necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (ii) à aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.***

O tema delimitado para exame sob a sistemática da repercussão geral nestes autos diz respeito à possível aplicação das modificações trazidas pela Lei 14.230/2021 ao processamento das ações de improbidade administrativa em curso antes da *novel* legislação, sobretudo no que diz respeito à necessidade de comprovação do dolo para configuração da conduta ímproba e à incidência dos novos prazos prescricionais.

O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a existência de repercussão geral, consignou que, embora os fatos e a ação de improbidade referentes ao caso subjacente sejam muito anteriores à Lei 14.230/2021, que trouxe alterações à Lei de Improbidade Administrativa, as novas disposições normativas seriam mais benéficas aos agentes públicos e aos que concorrem para o ato de improbidade, situação que poderia atrair a aplicação do princípio previsto no art. 5º, XL, da Constituição Federal, que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica ao réu.

Apontou a existência de divergência na doutrina e jurisprudência pátrias quanto à retroatividade ou não da lei mais benéfica no âmbito do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Direito Administrativo Sancionador, ponderando haver entendimentos (i) pela incidência do princípio, *"a fim de prestigiar a nova realidade imposta pelo legislador; o qual tem a incumbência de acolher os anseios da sociedade num dado tempo e lugar"*; e (ii) pela inaplicabilidade da retroação, pois *"a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do favor libertatis), fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador"*.

Salientou que, embora o Tribunal *a quo* ainda não tenha definido se a ré atuou com dolo ou culpa, no julgamento dos embargos de declaração, a Corte de origem teria evidenciado o entendimento pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento dos danos causados ao erário, ante a previsão do art. 37, § 5º, do texto constitucional, independentemente de qualquer distinção quanto ao elemento subjetivo subjacente à conduta da agente ao qual o fato é imputado.

Ressaltou que o INSS, na petição inicial, teria fundamentado seu pleito de ressarcimento ao erário em suposta conduta negligente da ora recorrente como advogada contratada da autarquia, o que, em tese, configuraria ato de improbidade culposos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A partir de tais premissas, ante o advento da Lei 14.230/2021, afirmou caber ao Supremo Tribunal Federal “*definir se as novidades inseridas na LIA devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento*”.

Estes, portanto, são os limites do presente paradigma: a questão delimitada para exame consiste em definir se as modificações inseridas na LIA hão de retroagir para favorecer aqueles que praticaram atos de improbidade administrativa sob a égide da lei anterior, no que diz respeito apenas à comprovação do dolo e aos prazos de prescrição.

Não se discute, portanto, a constitucionalidade e a proporcionalidade de outros aspectos alterados, vários dos quais são objeto de ações próprias, já em trâmite nessa Corte Suprema.

Evidenciados os limites postos para exame neste *leading case*, percebe-se que, embora a Lei 14.230/2021 tenha trazido ampla modificação ao sistema de processamento das ações de improbidade administrativa, a análise, *in casu*, restringe-se àquelas questões – presença dos elementos subjetivos para configuração da conduta ímproba e aplicação dos novos prazos prescricionais –, de modo que outras inovações trazidas pela norma não serão examinadas nesta oportunidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**2.2 A explicitação legislativa quanto ao pressuposto subjetivo da improbidade: reiteração da vedação à responsabilização objetiva e da suficiente comprovação de ato ímprobo consciente causador de prejuízo ao patrimônio público.**

A verificação dos impactos das alterações legislativas sobre o elemento subjetivo da caracterização da improbidade impescinde, antes, de uma análise da leitura sistemática que era dada à punição por culpa nas figuras do art. 10 da LIA, bem como da existência de possível continuidade normativo-sancionadora nas suas novas previsões.

As disposições trazidas pela Lei 14.230/2021, pertinentes ao tema tratado neste recurso, têm o seguinte teor:

*Art. 1º – O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.*

*§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.*

*§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.*

*§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.*

*§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.*

*(...)*

*Art. 10 – Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:*

*I – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (...)*

*X – agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;*

*XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;*

A mais evidente mudança trazida pela nova legislação é o enfoque dado ao elemento subjetivo. Tal tendência, aliás, é percebida logo a partir da nova redação dada ao art. 1º da Lei 8.429/1992, que define como atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 daquela legislação, além de estabelecer o dolo como sendo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado, não bastando a voluntariedade do agente.

As condutas típicas que configuram improbidade administrativa continuam descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, com poucas modificações no texto, incluídas sobretudo para realçar a necessidade do elemento subjetivo para enquadramento no tipo.

No que se refere ao art. 10 – que trata das hipóteses de improbidade administrativa que causam lesão ao erário – houve a retirada da expressão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

“culposa” para a definição da ação ou omissão causadora de prejuízo ao patrimônio público, dando-se ênfase, também aqui, ao dolo para a configuração dos atos de improbidade administrativa.

A caracterização da “culpa” na improbidade, no entanto, já sob a égide da legislação anterior, requeria não só a quebra do dever objetivo de cuidado (imprudência, imperícia ou negligência), mas também a quebra do princípio da confiança, qualificada por uma consciência real da inobservância de um padrão objetivo de probidade, ou seja, de uma consciência mínima da ilicitude, revelada no caso de erro grosseiro, por exemplo.

Percebe-se das alterações levadas a efeito pela *novel* legislação que, em atenção aos preceitos norteadores do sistema administrativo sancionador – sobretudo os princípios da culpabilidade e da responsabilidade subjetiva, que repelem a responsabilização objetiva –, tratou a norma de explicitar e deixar clara a impossibilidade de se presumir a má-fé e a necessidade de comprovação da prática intencional do ato ímprobo para incidência das disposições constantes da LIA.

Mesmo em relação ao art. 10, apesar de a norma ter expressamente excluído o termo “culpa”, diferente do que pode parecer à primeira leitura, não houve propriamente abolição do sancionamento das condutas anteriormente sancionadas, mas sim a reconfiguração do artigo para reiterar a



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

vedação à responsabilização objetiva que, sistematicamente, sempre foi rejeitada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O que se evidencia da modificação normativa, como será demonstrado, é que a nova lei procurou deixar mais claros os parâmetros necessários para a configuração do ato de improbidade, reforçando a já estabelecida tendência hermenêutica do sistema sancionador pátrio de rechaçar a responsabilização meramente objetiva e de imprescindibilidade de demonstração de grau suficiente de consciência atual da ilicitude, ou seja, da consciência de improbidade do réu para a caracterização do ilícito.

### **2.2.1 O tratamento dado ao elemento subjetivo no regime normativo anterior.**

Mesmo antes da alteração trazida pela Lei 14.230/2021, muito se debateu acerca do dolo e da culpa para configuração da improbidade administrativa.

Doutrina e jurisprudência invocavam premissas empregadas em outras esferas jurídicas para a análise das condutas de improbidade, abordando semelhanças e diferenças do elemento subjetivo quando aplicado no âmbito do direito civil, do direito penal ou do direito administrativo.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Estudos apontavam a existência de maior similitude entre as searas penal e da improbidade administrativa, sobretudo em razão do caráter sancionatório de ambos, defendendo que as diretrizes aplicadas àquele haveriam de incidir para os tipos previstos na Lei 8.429/1992, com as nuances próprias do direito administrativo sancionador.

Contudo, a jurisprudência se manteve atenta às distinções entre os sistemas sancionadores penal e da improbidade, cujas teleologias e consequências são notoriamente diversas. Assim, há de se buscar o necessário equilíbrio entre a proteção às garantias e liberdades e a efetividade e eficiência próprias de cada um dos regimes punitivos estatais, visto que não se confundem.<sup>7</sup>

No tocante às ações culposas, doutrina e jurisprudência já faziam distinção entre **improbidade** e **inabilidade** administrativas para fins de aplicação das disposições previstas na Lei 8.429/1992.

Explicitava-se que o ato ímprobo seria cercado por indícios de ilicitude e desonestidade, de modo a violar a moralidade e configurar a improbidade; enquanto o ato inábil seria aquele resultante da ausência de habilidade técnica suficiente, vinculado à inaptidão do agente público,

7 VORONOFF, Alice. Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 207.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

hipótese na qual se teria a inabilidade e desconfigurada estaria a improbidade.<sup>8</sup>

A mencionada diferenciação corrobora o entendimento de que a mera presença da referência à culpa no art. 10 da LIA era insuficiente, por si só, para afastar a necessidade da comprovação de outras circunstâncias para a configuração do ato de improbidade administrativa.

A verificação da existência de determinados critérios que demonstrassem algum nível de consciência de improbidade do agente é que poderia definir a prática da conduta ilícita, ainda que por “culpa”, sendo inapta para tanto a mera demonstração das elementares de imprudência, negligência e imperícia, o que levou alguns autores a falar em demonstração de “culpa grave”.

Pontes de Miranda referia-se à culpa grave como “*a culpa crassa, magna, nímia, como se dizia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, é a culpa ressaltante, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados*”.

8 Nesse sentido: “*Outrossim, é cediço que o ato administrativo eivado de improbidade é aquele no qual se verifica uma grave imoralidade administrativa, qualificada pela potencialidade lesiva a bens e valores públicos tutelados pelo ordenamento jurídico, ocasionando enriquecimento ilícito, danos ao erário, ou a violação aos princípios que compõem o regime jurídico administrativo pátrio. Desse modo, a Lei n. 8.429/92, por força, sobretudo, de seu caráter punitivo, não pode ser aplicada a simples condutas de má administração ou meramente irregulares, conforme os precedentes*”. (RESP 1.797.363/SE, Rel. Min. Regina Helena Costa, DJe 19 fev. 2020).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*indispensáveis. Quem devia conhecer o alcance do seu ato positivo ou negativo incorre em culpa grave”.*<sup>9</sup>

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, ainda na vigência da redação anterior da LIA, firmou-se pacífico entendimento jurisprudencial de que improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo *“indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou, pelo menos, evada de culpa grave nas do artigo 10”*.<sup>10</sup>

A categoria da “culpa grave” na improbidade era, pois, aquela na qual o agente público extrapolava os limites da negligência, imprudência e imperícia, agindo com desleixo e, embora sem plena consciência de todas as consequências decorrentes do ato, podia antever que a sua conduta poderia resultar no ato de improbidade legalmente tipificado.

9 MIRANDA, Pontes. Tratado de Direito Privado, vol. XXIII. Rio de Janeiro: Borsó, 1958, p. 72 (*apud* CALIXTO, Marcelo Junqueira. Breves considerações em torno do art. 944, parágrafo único, do Código Civil. In. Âmbito Jurídico. Publicado em 1º de abril de 2010. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/breves-consideracoes-em-torno-do-art-944-paragrafo-unico-do-codigo-civil/>>. Acesso em 4.7.2022.

10 Nesse sentido: AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28 set. 2011.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Portanto, a culpa necessária para a configuração da improbidade já era, mesmo antes da modificação da lei, aquela munida de uma consciência de ilicitude qualificada.<sup>11</sup>

Sob a redação legislativa anterior, o sancionamento de condutas ímprobas a título de “culpa” demandava, em distinção a outros sistemas sancionadores, que a ação ou omissão fosse guarnecida de suficiente grau de consciência da improbidade do agente que, mesmo não desejando propriamente em sua totalidade que os resultados se verificassem, prosseguia na ação ou omissão.<sup>12</sup>

11 Nessa esteira, a doutrina de Neves e Oliveira, reportando-se ao magistério de Sérgio de Andréa Ferreira: *“Em sentido semelhante, Sérgio de Andréa Ferreira afirma que a culpa referida no art. 10 da Lei 8.429/1992 é denominada ‘culpa consciente’, não sendo suficiente a “culpa inconsciente” para configuração da improbidade administrativa. Enquanto a culpa inconsciente é aquela que deriva da negligência, imprudência e imperícia, a culpa consciente é aquela em que o agente prevê o resultado, mas achou que o mesmo não iria acontecer.”*. NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa: direito material e processual*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

12 Nessa esteira, a doutrina de Neves e Oliveira, reportando-se ao magistério de Sérgio de Andréa Ferreira: *“Em sentido semelhante, Sérgio de Andréa Ferreira afirma que a culpa referida no art. 10 da Lei 8.429/1992 é denominada ‘culpa consciente’, não sendo suficiente a “culpa inconsciente” para configuração da improbidade administrativa. Enquanto a culpa inconsciente é aquela que deriva da negligência, imprudência e imperícia, a culpa consciente é aquela em que o agente prevê o resultado, mas achou que o mesmo não iria acontecer.”*. NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa: direito material e processual*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Com relação às condutas dolosas, por outro lado, a Corte Superior já tinha orientação no sentido de que se exigia apenas o dolo genérico para enquadramento no tipo, prescindindo-se da presença de dolo específico.<sup>13</sup>

A evolução jurisprudencial quanto à identificação do elemento subjetivo para a caracterização do ato de improbidade administrativa já bem demonstrava as limitações da interpretação das categorias “dolo” e “culpa” no âmbito da LIA.

Se as teorias diferenciadoras do dolo e da culpa, mesmo no Direito Penal, apontam para certa dificuldade na diferenciação, por exemplo, entre o dolo eventual e a culpa consciente, com mais razão, no Direito Administrativo, não se pode interpretar ou aplicar tais categorias apenas transportando-as do Direito Penal.

O microsistema de proteção da probidade é informado pelos deveres básicos dos agentes públicos como executores da lei. Diferentemente da atuação privada, na medida em que gerem na esfera pública coisa de todos, o exercício da função pública implica especial dever de cuidado, qualificado pelos preceitos e regras protetores dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

13 Nesse sentido: REsp 951.389/SC, Min. Herman Benjamin, *DJe* 4 maio 2011.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No âmbito da Administração, os agentes estatais sujeitam-se ao regime público, a implicar que a consciência, potencial ou real, da ilicitude, passe necessariamente pela lente publicista, não se podendo equiparar a conduta do particular na vida em sociedade (Direito Civil e Direito Penal) com a conduta do agente público que atua por interesse público e na gestão da coisa pública.

Esse enfoque já indica uma mudança paradigmática na verificação da consciência da ilicitude daquele que, investido de cargo, emprego ou função, presume-se consciente de que o faz em nome do Estado e no interesse de todos.

### **2.2.2. O tratamento dado ao elemento subjetivo pela *novel* legislação.**

Com o advento da nova legislação, a temática volta a ser debatida e questões atinentes ao emprego correto do elemento subjetivo nas ações de improbidade administrativa retornam à pauta das análises doutrinárias e jurisprudenciais.

Inobstante a Lei 14.230/2021 tenha acarretado modificações em vários dispositivos da LIA, pode-se observar que inexistiu alteração estrutural ou na natureza intrínseca dos ilícitos. Permanecem caracterizadas como atos de improbidade as condutas que, a partir da vontade consciente do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

malferimento à probidade, importem em enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da Administração Pública.

O que pode variar para o enquadramento nas diversas condutas previstas na LIA é o nível de consciência de ilicitude, ou seja, de consciência de improbidade, exigido em cada um dos tipos. Tratou a norma de delinear os parâmetros necessários para a comprovação da improbidade, explicitando a impossibilidade – já assimilada pela hermenêutica jurídica – de responsabilização objetiva do agente público.

Mesmo quando expressamente previa a ação culposa, a lei já trazia a exigência de elementos outros para a configuração do ato de improbidade administrativa, de modo que a verificação da presença desses critérios é que poderia definir a prática da conduta ímproba, sendo necessária a demonstração, ao menos, da então chamada “culpa grave” para configuração da improbidade.

O que se observa é que a retirada da expressão “culposa” serviu, em verdade, para afastar qualquer dúvida quanto à impossibilidade de punição da ação ou omissão inconsciente, deixando clara a exigência, já percebida sob a égide da lei anterior, de sancionamento das ações e omissões que denotem nível suficiente de consciência da periculosidade da conduta, com indícios de dolo, como já se perquiria quanto à “culpa grave”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Desse modo, evidencia-se que não houve propriamente exclusão das figuras tipificadas a título da modalidade “culposa”, mas coerente explicitação da exigência de demonstração de mínima consciência de ilicitude por parte do agente público. A regra sempre foi a presença desse elemento subjetivo, exigindo-se, fosse a título de dolo ou de “culpa grave”, que, ao cabo, a conduta fosse revestida de uma consciência de ilicitude qualificada pelo descumprimento dos deveres de cuidado básicos com a gestão da coisa pública.

A configuração da conduta ímproba já ocorria, e há de continuar a acontecer, pela constatação da existência de consciente ação ou omissão que cause lesão ao erário, de modo que o elemento volitivo seja verificado por meio de uma valoração normativa da conduta, alcançando-se, assim, o grau de consciência de ilicitude do autor.

A conduta do agente há de ser analisada dentro do contexto pré-definido pelo ordenamento legal e, constatada a presença dos elementos caracterizadores da sua gravidade em inobservância consciente dos deveres de cuidado essenciais imprescindíveis ao agir do agente público, configurado estará o dolo, em maior ou menor intensidade, seja sob a nomenclatura de “culpa grave”, seja sob a nomenclatura de “dolo”. Assim, a finalidade ilícita é aferível e estará presente na conduta do agente que praticar os atos considerados ímprobos pela legislação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A finalidade da Lei de Improbidade Administrativa é preservar o patrimônio público de uma forma ampla e geral, de modo que a prática em patamar de suficiente consciência de comportamento previsto naquela legislação e que cause lesão aos valores por ela protegidos há de ser considerada de conteúdo doloso e passível de sanção.

Nesse aspecto, registre-se que o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), inserido pela Lei 13.655/2018, dispõe que o *“agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”*.

A referida previsão corrobora o sentido da interpretação a ser dada ao disposto na LIA, especialmente ao art. 10, na medida em que já impunha condicionantes para a responsabilização dos agentes públicos, afastando, pois, a ideia de responsabilização por mera *“culpa stricto sensu”*.

O dispositivo foi regulamentado pelo Decreto 9.830/2019 que, em seu art. 12, § 1º, vincula o erro grosseiro à culpa grave:

*“Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.*

*§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.” (Grifo nosso)*

A doutrina equipara o erro grosseiro do art. 28 da LINDB à culpa grave, abrangida na seara do dolo:

*“(…) o art. 28 da LINDB traz um regime excessivamente protetivo, ao preceituar que o agente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. O último conceito deve ser entendido como culpa grave, havendo na norma a confirmação da antiga máxima segundo a qual essa se equipara ao dolo (culpa lata dolus aequiparatur)”<sup>14</sup> (Grifo nosso)*

A jurisprudência dessa Corte também corrobora tal conclusão. O STF, no julgamento das medidas cautelares nas ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431, cujo objeto é a constitucionalidade da MP 966/2020, que dispôs sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da COVID-19, estabeleceu as balizas do que haveria de ser considerado erro grosseiro, precedente que também elucida a interpretação da Lei 8.429/1992 para os fins de configuração ou não da improbidade. Assentou a Corte que:

14 TARTUCE, Flávio. Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral. 15ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; Método, 2019, p. 105.

Nesse mesmo sentido: **“o art. 28 da LINDB reflete na interpretação do art. 10 da Lei 8.429/1992 e confirma a necessidade de culpa grave, o que equivale ao erro grosseiro, para responsabilização dos agentes públicos”** (NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade administrativa: direito material e processual. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 90 – Grifo nosso).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*“1. configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”.*<sup>15</sup>

De outro lado, o Tribunal de Contas da União indicou o erro grosseiro como sendo *“negligência extrema, imperícia ou imprudência extraordinárias, que só uma pessoa bastante descuidada ou imperita comete. É o erro que poderia ser percebido por uma pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por uma pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio”*<sup>16</sup>.

No que diz respeito à noção de conduta dolosa, apesar da ampla modificação trazida pela Lei 14.230/2021, inexistiu inovação substancial. O elemento subjetivo, necessário para a configuração da improbidade administrativa, continua sendo o dolo genérico de praticar o ato censurado –

15 Julgamento conjunto das ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431, Rel. Min. Roberto Barroso, *DJe* 21 maio 2020.

16 Acórdão 2.860/2018, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, 5 dez. 2018 (trecho da declaração de voto do Min. Bruno Dantas).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de enriquecimento ilícito ou de dano ao erário – prescindindo-se da presença de dolo específico.

A presença de dolo específico, ou seja, de comprovação da intenção especial do ímprobo, além da realização de conduta tida por incompatível com os princípios administrativos, não se impunha e continua a prescindir para a comprovação do ato de improbidade.

Nesse ponto, poderia gerar perplexidade a possível exigência de dolo específico com base no disposto no art. 11, §§1º e 2º, da LIA. Esses dispositivos estabelecem que somente haverá improbidade administrativa quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.<sup>17</sup>

Ocorre que, também aqui, pode-se observar que essa finalidade especial sempre foi comum aos tipos de improbidade administrativa. Os novos dispositivos explicitaram o que pode ser chamado de dolo de

17 “Art. 11 (...)”

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

beneficiamento, consistente em valer-se do cargo para obter proveito ou benefício para si ou para outrem, elemento compreendido, desde a redação original, em quase todas as condutas previstas na LIA.<sup>18</sup>

O que se percebe de todo o exposto é que a nova legislação apenas reafirmou expressamente a vedação de se presumir a má-fé e de se promover a responsabilização objetiva do agente, exigindo-se que, sob o ângulo da conduta, do elemento subjetivo e das circunstâncias concretas, esteja evidenciada a suficiente consciência do agente quanto ao caráter ímprobo de sua ação ou omissão, a revelar um mínimo de intencionalidade, seja sob a denominação de “dolo” ou de “culpa consciente”.

Seja no regime normativo anterior, seja no novo, rejeita-se a responsabilidade objetiva; é necessária a demonstração da existência de suficiente nível de consciência, associado à presença de outras elementares previstas na lei, para a responsabilização dos agentes públicos.

**Desse modo, perde razão discutir-se a retroatividade ou não de norma de direito material mais benéfica para alcançar processos em curso, eis que, como demonstrado, tratou o legislador simplesmente de aperfeiçoar a redação do texto normativo do sistema de sancionamento**

18 Nesse sentido: QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. Dolo de beneficiamento na improbidade administrativa. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dolo-de-beneficiamento-na-improbidade-administrativa-23052022>> Acesso em 4.7.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**administrativo, realçando explicitamente as premissas já postas sob a égide da interpretação sistêmica da lei anterior.**

Portanto, ainda plenamente aplicável a rica construção pretoriana até aqui realizada sobre o tema, revelando mais de 30 anos de experiência democrática no aperfeiçoamento dos mecanismos de combate à corrupção no Brasil.

No entender da Procuradoria-Geral da República, há de ser firmado, neste *leading case*, o entendimento de que as alterações do *caput* do art. 10 da LIA apenas explicitam a vedação à responsabilização objetiva dos agentes públicos, a qual, aliás, sistematicamente, sempre foi repelida pelo sistema de responsabilização brasileiro. A nova redação, na leitura sistemática, apenas deixa patente ser vedado presumir má-fé ou vontade dolosa e prossegue expressamente permitindo a punição do erro grosseiro.

Desse modo, descabe realizar juízo dicotômico de retroatividade ou não do novo texto, com extinção generalizada dos processos.

Cumprirá aos magistrados, diante dos casos concretos ajuizados antes do advento da modificação legislativa, analisar, à luz dos critérios de caracterização da consciência da prática do ato ímprobo já indicados pela jurisprudência então vigente e tendo em conta a continuidade normativo-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

sancionadora das novas figuras típicas, definir se presentes os requisitos caracterizadores da improbidade administrativa.

***2.3 A compatibilização entre a possível retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador e a proteção contra o retrocesso legislativo no combate à corrupção.***

Tendo em vista que a alteração legislativa promovida pela Lei 14.230/2021 apenas reiterou a sistematizada vedação à responsabilização objetiva, reafirmando ser suficiente a comprovação de consciente ato causador de prejuízo ao patrimônio público para configuração da improbidade administrativa, perde sentido a discussão sobre a retroatividade ou não da norma mais benéfica para favorecer aqueles que praticaram atos de improbidade administrativa na vigência da lei anterior.

Apesar de tal conclusão, ainda que se considerasse existente a superveniência de lei mais favorável, a interpretação jurídico-constitucional mais adequada há de requerer a necessária compatibilização entre a possível retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador e a proteção contra o retrocesso legislativo no combate à corrupção.

Tem-se, de modo geral, a necessidade de combate à corrupção como forma de concretização do princípio republicano e do Estado Democrático de Direito, sendo que a coibição à improbidade administrativa constitui parte



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

importante daquele desiderato e autêntica personificação dos corolários da moralidade e da impessoalidade no exercício das funções e cargos públicos.

O sistema de combate à corrupção é resultado de sucessivas transformações nas searas cultural, política, social e jurídica que, a partir da verificação da existência de desvios e práticas incompatíveis com o ordenamento, acarretou a reestruturação de fórmulas normativas e o aperfeiçoamento de instrumentos legais, a fim de promover o enfrentamento à corrupção no aparelho e organização do Estado e tornar efetiva a responsabilização dos agentes públicos.

Neste ponto, importante realçar que a LIA integra o microssistema de tutela à probidade e encontra fundamento constitucional e também em tratados internacionais, a exemplo da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada no país pelo Decreto 5.687, de 31.01.2006.

De acordo com a referida norma de direito internacional, haverão os Estados de formular e aplicar políticas e práticas de prevenção à corrupção, devendo, entre outras ações, (i) em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formular e aplicar ou manter em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

obrigação de render contas; (ii) procurar estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção; e (iii) procurar avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção (art. 5 da Convenção).

A Constituição Federal, por sua vez, traz ampla proteção à probidade, estabelecendo que a Administração Pública será regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de prever que os atos de improbidade administrativa importarão 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 (arts. 37, *caput*, e §4º).

Desse modo, ainda que se admita a integração e aplicabilidade de princípios próprios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador – como a retroatividade da lei mais benéfica ao réu – há o intérprete de fazer o devido ajustamento da interpretação jurídica dos preceitos advindos daquele ramo especializado, sem desconsiderar valores de envergadura constitucional que norteiam todo o sistema jurídico pátrio.

Admitir a retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e, mais especificamente, no regime de tutela à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

probidade administrativa, requer que a lei benéfica guarde compatibilidade com o ordenamento constitucional e que a integração se realize em harmonia com a totalidade das normas constitucionais e convencionais, interpretando-as em unidade.

Sem adentrar a questão da compatibilidade da Lei 14.230/2021 com a Constituição por vieses que extrapolam esse Tema 1199 – como os da proporcionalidade e razoabilidade, que, como dito, são objeto de ações próprias –, importante salientar que a possível retroação da lei, no tocante à presença do elemento subjetivo, não pode significar retrocesso legislativo e enfraquecimento do microsistema de proteção à probidade.

**É dizer: se no regime normativo anterior a demonstração da existência de consciente ato causador de prejuízo ao patrimônio público era suficiente para a configuração do ato de improbidade administrativa, entender que o novo regime exige a comprovação de má-fé especial ou de vontade dolosa nos estritos termos penais para enquadramento nos tipos da LIA consistiria em retrocesso que iria de encontro à ordem jurídico-constitucional de preservação da probidade e de combate à corrupção.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*2.4 A previsão de novos prazos de prescrição na LIA e os regimes de transição como consectário do princípio da segurança jurídica.*

*2.4.1 Segurança jurídica, proteção da confiança e a hermenêutica jurídica da transição.*

A segurança jurídica constitui um elemento importante para (i) a previsibilidade do comportamento humano, pela clareza das normas e por sua anterioridade; (ii) a estabilidade das relações jurídicas e a irretroatividade das normas; e (iii) garantia do cumprimento das normas. Tudo indispensável para a proteção da confiança dos administrados e dos jurisdicionados.<sup>19</sup>

Sua compreensão perpassa por dois sentidos, referindo-se tanto à própria função do Direito, que há de criar uma ordem consistente e segura, como à sua forma de princípio estruturante, de modo a assegurar a segurança do direito<sup>20</sup>. Luís Roberto Barroso também aponta que a segurança jurídica pode ser entendida em dois sentidos, um objetivo e outro subjetivo.<sup>21</sup>

Na dimensão objetiva, a segurança jurídica relaciona-se à clareza e à inteligibilidade das normas; à anterioridade das normas em relação aos fatos

19 BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10. ed. e-book. São Paulo: SaraivaJur, 2022, n.p..

20 MAURER, Hartmut, 2007, p. 220 apud SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. 9.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 387.

21 BARROSO, Luís Roberto. op. cit., n.p..



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que pretendem reger; e à irretroatividade de normas, com respeito às situações já constituídas.

O princípio da segurança jurídica constitui elemento essencial da noção de Estado de Direito, na medida em que é preciso evitar situações jurídicas instáveis que possam provocar incertezas e receios entre os indivíduos.<sup>22</sup>

Em sentido subjetivo, por sua vez, a segurança jurídica está diretamente relacionada à proteção da confiança – expectativas legítimas – e à preservação de determinados atos, procedimentos e condutas estatais (estabilidade), diferenciando-se como princípio da proteção à confiança.<sup>23</sup>

Por meio do princípio da proteção à confiança, o Estado há de ter limites na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para os destinatários. Também há de lhe ser atribuído

22 Neil MacCormick aponta que a certeza jurídica e a segurança diante das arbitrariedades estatais são condições para que os cidadãos possam se autodeterminar e viver em circunstâncias de mútua confiança (MACCORMICK, Neil. *Rethoric and the rule of law: a theory of legal reasoning. E-book*. Nova Iorque: Oxford Press, 2005, n.p.).

23 Nesse sentido, Almiro do Couto Silva: *“falam os autores, assim, em princípio da segurança jurídica quando designam o que prestigia o aspecto objetivo da estabilidade das relações, e em princípio da proteção à confiança, quando aludem ao que atenta para o aspecto subjetivo”*. Rafael da Cás Maffini também esclarece que das peculiaridades e dos intercâmbios existentes entre os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, percebe-se que a proteção da confiança decorre imediatamente do princípio da segurança jurídica, por representar a face subjetiva dessa. (MAFFINI, Rafael da Cás. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. 2005. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005, p. 50).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

consequências por essas alterações, sempre em virtude da crença gerada nos beneficiários, tudo fazendo razoavelmente supor que seriam mantidos.<sup>24</sup>

A proteção da confiança também promove a proteção da boa-fé do administrado e demais atores envolvidos no aperfeiçoamento dos atos públicos. Confia-se que os atos praticados pela Administração Pública são legítimos e legais, fiando-se na crença de que se está a agir corretamente.<sup>25</sup>

O princípio da boa-fé deita suas raízes no Direito Privado e também pode ser dividido em dois sentidos para designar realidades jurídicas distintas em que são geradas eficácias normativas específicas e inconfundíveis:

*A boa-fé, em termos gerais, dicotomiza-se em dois sentidos básicos, um subjetivo e outro objetivo. No sentido subjetivo (guter Glaube, no alemão) significa um verdadeiro anímico, residente no campo das intenções, qualificado pelo sentimento pessoal de atuação conforme a ordem jurídica. No sentido objetivo (Treu und Glauben) a boa-fé enseja imposições de natureza comportamental, sem agressão nem frustração às expectativas legitimamente criadas, qualificando, pois, uma norma de comportamento legal [...].<sup>26</sup>*

24 SILVA, Almiro do Couto, op. cit., p. 274.

25 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 114.

26 MAFFINI, Rafael da Cás. Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro. 2005. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005, p. 51.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao analisar em conjunto os três princípios – segurança jurídica, proteção à confiança e boa-fé –, nota-se que um dos fundamentos do direito é garantir a pacificação social. Nesse sentido:

*A revisão radical de determinados modelos jurídicos ou a adoção de novos sistemas ou modelos suscita indagações relevantes no contexto da segurança jurídica, tornando imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico.<sup>27</sup>*

É nesse sentido que o constituinte, preocupado com as garantias constitucionais protetoras da segurança jurídica, explicitou no inciso XXXVI do art. 5º não só o direito adquirido e a coisa julgada, mas também o ato jurídico perfeito como categoria protegida.

Na prática, significa dizer que se protege não só a posição jurídica plenamente introjetada à esfera jurídica material da pessoa (como direito adquirido); ou processualmente afirmada perante o Judiciário (como coisa julgada); mas também todo o íter composto pelos atos praticados em perfeição com o sistema legal quando assim realizados (como ato jurídico perfeito).

É premissa constitucional, dentro de uma ordem jurídica estável e informada pela segurança jurídica em sentido amplo, que as mudanças

<sup>27</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. e-book. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, n.p..



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

decorrentes das alterações legislativas que cerceiem ou suprimam o exercício de pretensões em favor de determinados sujeitos ou entes, inclusive sancionatórias, sejam realizadas em cenário de proporcionalidade e gradualidade.

Trata-se de verdadeira hermenêutica jurídica da transição, que é avessa a alterações súbitas e imprevisíveis das expectativas sociais, notadamente quanto a atos jurídicos praticados em acordo com o ordenamento jurídico então vigente, notadamente quanto às normas cuja vigência se alongava no tempo.

### *2.4.2 Prescrição, inércia e o princípio da segurança jurídica.*

A existência de prazo para o exercício de direitos e pretensões é uma forma de preservar a estabilidade social e a segurança jurídica.

O tempo, considerado um fato jurídico natural, influencia as relações jurídicas travadas na sociedade ao repercutir no nascimento, no exercício e na extinção de direitos. Nesse, fulmina certos direitos ou as pretensões decorrentes de sua violação.<sup>28</sup>

28 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil, v. 1. 24. ed. São Paulo: SairivaJur, 2022, p. 986.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A prescrição representa a perda do direito de pretensão quando o seu titular não o exerceu, dentro de um determinado lapso temporal, consoante os parâmetros então previstos pelo ordenamento jurídico.

É ontológico ao conceito de prescrição uma inércia consciente, livre no cenário então vigente.

**Admitir que o prazo prescricional da pretensão sancionatória possa ter fluído em parâmetros absolutamente imprevisíveis ao tempo da prática dos atos desconstituídos iria de encontro às garantias constitucionais atinentes à segurança jurídica e violaria a essência da ideia de prescrição, que repousa sobre a noção de inércia do titular do direito.**

Nota-se, assim, que a prescrição tem entre suas principais finalidades preservar o princípio da segurança jurídica e garantir estabilidade nas relações, consideradas as expectativas legitimamente extraídas das previsões do ordenamento jurídico então vigentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

***2.4.3 A prescrição no microsistema de combate à corrupção e a necessidade de hermenêutica jurídica da transição adequada.***

A Lei 8.429/1992, como dito, está inserida em um microsistema de tutela à probidade e ao patrimônio público, que encontra fundamento tanto na Constituição Federal como em tratados internacionais em que o Brasil é signatário.

O controle e a proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa estão intimamente ligados aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, nos termos do art. 37 da Constituição Federal.

O texto constitucional prevê institutos e mecanismos que tutelam o patrimônio público e coíbem as condutas que possam lesioná-lo.

Podem ser citadas como ilustração dessa proteção as disposições atinentes à ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão e visa a anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; e às funções institucionais do Ministério Público de, entre outras, promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> "Art. 5º



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ademais, no núcleo da proteção ao patrimônio público está a previsão constitucional de prazos legais de prescrição para os ilícitos praticados por qualquer agente que prejudiquem o erário, ressalvada a imprescritibilidade da ação de ressarcimento (art. 37, § 5º, da CF).

No tocante à normativa internacional, tem-se, em especial, a já referida Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto 5.687/2006.

Dentre as finalidades da referida Convenção se insere a promoção e o fortalecimento das medidas para prevenir e combater de forma eficaz e eficiente a corrupção, inclusive em relação à prescrição:

*Artigo 29 – Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando presumido delinquente tenha evadido da administração da justiça.*

*LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”*

*“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*

*III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Do conjunto das normas constitucionais e internacionais, percebe-se que, conquanto haja um espaço natural de conformação legislativa dos regimes prescricionais, a prerrogativa de alteração e ajuste não pode ser exercida de modo a implicar retrocesso também no tocante à persecução de fatos passados, fragilizando o microssistema de combate à corrupção.

Com a edição da Lei 14.230/2021 foi estabelecido novo regime prescricional com a previsão de duas modalidades, a principal e a intercorrente, ao alterar-se a redação do art. 23, *caput* e incluir-se o § 5º no referido artigo:

*Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.*

*§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.*

Ocorre que, na aplicação do novo regime da prescrição principal, há de ser observado o princípio da segurança jurídica, de modo que os atos de persecução praticados legalmente antes da alteração legislativa sejam preservados.

Esse cenário recomenda a adoção de posição que faça incidir as novas previsões apenas no atual cenário, em que as expectativas de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

estabilização das relações jurídicas já são construídas sobre a nova redação da LIA. Do contrário, a aplicação retroativa do novo regime da prescrição principal atingiria atos praticados pelas partes em que inexistiu qualquer inércia do titular da ação sancionatória.

É dizer: não se pode caracterizar prescrição se inexistiu inércia do Estado, considerados os parâmetros legais vigentes à época, sendo necessário que essa mora se verifique em cenário previsível, após a edição da lei, para ser legalmente relevante.

O princípio da segurança jurídica também há de ser observado na aplicação da prescrição intercorrente, a fim de evitar sua retroatividade. Computá-lo em cenário em que sua previsão era inexistente seria, novamente, incompatível com a segurança jurídica e a proteção do ato jurídico perfeito, na medida em que implicaria exigir do ente persecutor a prática de atos sob parâmetros então imprevisíveis.

Não por acaso, o art. 14 do Código de Processo Civil, que concretiza o princípio da segurança jurídica ao acolher a teoria do isolamento dos atos processuais, preceitua que 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”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**Posição contrária implicaria anistia transversa de atos de improbidade perseguidos, a tempo e modo, pelo Estado, em retrocesso no tocante ao cabedal protetivo representado pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais, inclusive atingindo condutas praticadas em detrimento de outros entes federados que não a União, o que sequer seria permitido, consoante a jurisprudência dos Tribunais Superiores.<sup>30</sup>**

Tem-se, então, que os novos prazos prescricionais instituídos não de ser computados, para as condutas anteriores à nova lei, a partir da edição do novo diploma legal, sem prejuízo da aplicação da analogia ou da interpretação

30 Nesse sentido: ADI 4.869, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 20 jun. 2022, assim ementada: *“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.505/2011, COM ALTERAÇÃO DA LEI N. 13.293/2016. ANISTIA. INFRAÇÕES DISCIPLINARES. BOMBEIROS E POLICIAIS MILITARES. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA ESTADUAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. AFRONTA À AL. C O INC. II DO § 1º DO ART. 61. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NA PARTE CONHECIDA COM EFICÁCIA EX NUNC. 1. Preliminar de inadequação da via eleita. Leis pelas quais se concede anistia em caráter geral. Precedentes. Preliminar afastada. 2. Preliminar de conhecimento parcial da ação direta de inconstitucionalidade por ausência de impugnação específica acolhida. Conhecida a ação direta somente quanto à expressão ‘e as infrações disciplinares conexas’, constante do art. 2º da Lei n. 12.505/2011, alterado pela Lei n. 13.293/2016. 3. Inconstitucionalidade formal: competência dos Estados para conceder anistia aos Policiais e Bombeiros Militares por infrações disciplinares. Situações similares ocorridas em mais de um Estado da Federação não afasta o interesse regional para legislar sobre anistia de servidores estaduais, bombeiros e policiais militares por infrações disciplinares. 4. Inconstitucionalidade formal: al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente na parte conhecida para declarar, com eficácia ex nunc a contar da data da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade das Leis n. 12.505/2011 e n. 13.293/2016 quanto à expressão “e as infrações disciplinares conexas””.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

análoga à luz das demais normas do direito sancionador, tendo em conta as garantias constitucionais de segurança jurídica e proteção dos atos jurídicos perfeitos, na perspectiva da previsibilidade, e a necessidade constitucional que deles decorre de regimes de transição, com proteção adequada à probidade administrativa.

**3. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO**

No recurso extraordinário, aponta-se afronta ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, sustentando-se ser aplicável o prazo prescricional quinquenal para o ajuizamento da ação de ressarcimento ao erário, de modo que estaria prescrita a pretensão constante da ação subjacente.

Defende a recorrente que a imprescritibilidade seria aplicável apenas às ações de improbidade administrativa, não incidindo nas hipóteses de ressarcimento fundadas em ilícito civil, em que, no seu entender, se enquadraria o caso concreto.

Conforme explicitado no item de exame do tema, a alteração legislativa promovida pela Lei 14.230/2021 apenas reiterou a vedação à responsabilização objetiva dos agentes públicos, permanecendo a hermenêutica de suficiente comprovação de consciente ato causador de





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

prejuízo ao patrimônio público como pressuposto para a configuração do ato de improbidade administrativa.

Como evidenciado, a nova lei delineou os parâmetros necessários para a configuração do ato de improbidade, reforçando a já estabelecida tendência do sistema sancionador pátrio de rejeitar a responsabilização meramente objetiva e de imprescindibilidade de demonstração de algum grau de consciência do réu para a caracterização da improbidade administrativa.

Assim, considerando que o Tribunal *a quo* ainda não definiu se a ré atuou com dolo ou culpa grave, inexistindo juízo sobre o patamar de consciência da ora recorrente acerca da conduta que lhe é imputada, a mera alteração da legislação não autoriza, por si só, a rejeitar a alegação de ocorrência de ato de improbidade, que tampouco se acha atingido pela prescrição.

Portanto, o recurso extraordinário há de ser desprovido, com retorno dos autos à origem para conclusão da fase instrutória.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo desprovido do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1199, sugere a fixação das seguintes teses:

*I – As alterações do caput do art. 10 da LIA apenas explicitam a vedação à responsabilidade objetiva do agente, que, sistematicamente, sempre foi proibida no sistema brasileiro, o qual prossegue permitindo a punição a punição do erro grosseiro.*

*II – Os novos prazos de prescrição geral e intercorrente previstos pela Lei 14,230/2021, para atos de improbidade administrativa cometidos antes da referida lei, somente são computados a partir da data de sua promulgação.*

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[VCM-GB-LF-RSRL]