

Resenha do artigo intitulado “Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/92, e sua resignificação”¹

Review of the article entitled “Amendments to the Administrative Improbity Law, Law n^o 8,429/92, and its resignification”

 ARK: 44123/multi.v5i10.1264

Recebido: 12/07/2024 | Aceito: 16/09/2024 | Publicado on-line: 09/10/2024

Camila Luiz Ferreira²

 <https://orcid.org/0009-0000-8826-4542>

 <https://lattes.cnpq.br/7338141191078894>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: camila.l.f.prado@gmail.com

Rafaella Luiz Ferreira³

 <https://orcid.org/0009-0005-1052-2237>

 <https://lattes.cnpq.br/9000578310511156>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: rafaellaluizferreira@gmail.com

Resumo

Esta é uma resenha do artigo intitulado “Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/92, e sua resignificação”. Este artigo é de autoria de Francisco Arlem de Queiroz Sousa. O artigo aqui resenhado foi publicado no periódico “Controle Doutrina e Artigos”, no Vol. XXI, edição n. 2, jul.-dez. 2023, p. 276-310.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Segurança jurídica; Princípio da irretroatividade; Constituição; STF.

Abstract

This is a review of the article entitled “Amendments to the Administrative Improbity Law, Law n^o 8,429/92, and its resignification”. This article was authored by: Francisco Arlem de Queiroz Sousa. The article reviewed here was published in the journal “Controle Doutrina e Artigos”, in Vol. XXI, edition n. 2, Jul.-Dec. 2023, p. 276-310.

Keywords: administrative improbity; legal security; principle of non-retroactivity; Constitution; STF.

¹ Resenha de aproveitamento da disciplina TC (Trabalho de Curso), do curso *Bacharelado em Direito*, do Centro Universitário Processus – UniProcessus, sob a orientação dos professores *Jonas Rodrigo Gonçalves* e *Danilo da Costa*. A revisão linguística foi realizada por *Roberta dos Anjos Matos Resende*.

² Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus.

³ Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus.

Resenha

Esta é uma resenha do artigo intitulado “Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/92, e sua ressignificação”. Este artigo é de autoria de Francisco Arlem de Queiroz Sousa. O artigo aqui resenhado foi publicado no periódico “Controle Doutrina e Artigos”, no Vol. XXI, edição n. 2, jul.-dez. 2023, p. 276-310.

Quanto ao autor do artigo, conheçamos um pouco acerca de seu currículo. Muito do que compõe a formação ou a experiência do autor contribui para a reflexão temática dos temas aos quais se propõe a escrever. Conheçamos um pouco sobre o autor.

O autor do artigo é Francisco Arlem de Queiroz Sousa. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará; Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará; doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Atualmente, é Procurador-Chefe do Departamento Nacional de Obras contra as Secas.

Este artigo é dividido nos seguintes capítulos: Resumo, Palavras-chave, *Abstract*, *Keywords*, Introdução. O desenvolvimento está numerado da seguinte maneira: 2- As Alterações na Lei de Improbidade Administrativa, 3 - O Princípio da Segurança Jurídica e a Retroatividade das Leis no Tempo, 4 - O Agravo em Recurso Extraordinário n.º 843.989/PR e o Direito Fundamental a Aplicação da Lei mais benéfica, conclusão e Referências.

A Lei n.º 8.429/1992 foi alterada pela Lei n.º 14.230/2021, (BRASIL, 1992), que trouxe grandes transformações e uma nova perspectiva do conceito de Improbidade Administrativa. A possibilidade de retroatividade da lei supracitada e o risco a segurança jurídica foram objetos de discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do Agravo do Recurso Extraordinário (ARE) N.º 843.989/PR. Com vistas a subsidiar a análise do caso em tela, foram utilizadas bibliografias nacionais e internacionais tais como leis, julgados, doutrinas, decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sendo que esta última tem particular relevância. Por todo o exposto foi possível observar que a decisão do Superior Tribunal Federal de não implementar a retroatividade da Lei n.º 14.230/2021 guarda similaridade com os pensamentos e as decisões de órgãos internacionais (STF, 2022).

O tema do artigo é: “Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/92, e sua ressignificação” (BRASIL, 1992). Discutiu o seguinte problema: “A retroatividade da Lei n.º 14.230/2021 e a segurança jurídica”. O artigo partiu da seguinte hipótese: “A retroatividade da Lei n.º 14.230/2021, que alterou a Lei n.º 8.429/1992, pode causar instabilidade e conseqüentemente insegurança jurídica” (BRASIL, 2021).

Neste artigo, o objetivo geral foi “Apresentar as alterações à Lei de Improbidade Administrativa n.º 8.429/92 (BRASIL, 1992) e sua aplicabilidade no tempo”. Os objetivos específicos foram: “Analisar decisões, leis e doutrina que subsidiaram e corroboraram com a decisão do STF sobre a possibilidade de retroatividade da Lei n.º 14.230/2021” (BRASIL, 2021).

A Lei n.º 14.230, de 25 de outubro 2021 (BRASIL, 2021), alterou a Lei n.º 8.429 de 2 de junho 1992 (BRASIL, 1992), que trata de Improbidade administrativa. A retroatividade da aplicação das penalidades da referida norma foi discutida por meio de agravo em Recurso Extraordinário n.º 843.989/PR impetrado no Supremo Tribunal Federal, tendo como base a constitucionalidade da lei (STF, 2022).

O autor destaca, de maneira relevante, que essa discussão teve início quando uma advogada contratada por órgão público federal, em 1994, para defender os

interesses da instituição, agiu de forma a causar danos financeiros ao Estado, que por sua vez entrou com a ação para a responsabilização da funcionária contratada e a reparação do dano causado. A princípio o pedido foi indeferido, mas houve recursos na Suprema Corte.

O Pretório Excelso debruçou-se sobre o tema a fim de elucidar as questões que se apresentaram com a promulgação da alteração da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 2021). No caso concreto, a servidora, na época dos fatos, não agiu dolosamente e a prescrição, de acordo com as novas regras, já teria ocorrido. Assim, Francisco Sousa, buscando a elucidação, nos remete a alguns questionamentos: poderia ela se beneficiar do referido dispositivo legal? A lei penal mais benéfica retroage em favor dos réus, mas poderia uma lei administrativa, de igual modo, retroagir?

Para esclarecer e instruir os pontos elencados, o autor do manuscrito resenhado, com eficácia, utilizou uma vasta bibliografia nacional e internacional. Nesse contexto, será avaliado se a Suprema Corte brasileira e a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm igual entendimento sobre a retroatividade da lei em benefício dos acusados, de cometer atos contrários ao Direito Administrativo Sancionatório, mais especificamente no que se refere aos atos de improbidade.

Como bem destacado pelo autor, a desonestidade é uma definição possível para o termo improbo, sendo a probidade uma obrigação para todos aqueles que administram os bens públicos. Probidade e moralidade são princípios básicos da Administração Pública, guardam proximidades entre si, e para alguns doutrinadores são tidos como sinônimos, pois relacionam-se com a honestidade no âmbito da Administração Pública.

Francisco Souza salienta, de forma clara, que a improbidade é um desvio de conduta que pode proporcionar enriquecimento ilícito, dilapidação do erário público, assim como ferir os princípios da Administração Pública, todavia não se confunde com o princípio da legalidade, pois podem existir atos ímprobos, contudo plenamente legais como, por exemplo, a compra de bens de consumo por um valor muito acima do praticado pelo mercado.

Francisco Sousa tornou claro em sua obra que a Constituição Federal (BRASIL, 1988), sem prejuízo de outras ações cabíveis, trouxe penalidades para os atos de Improbidade Administrativa, tais como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, o ressarcimento aos cofres públicos e a indisponibilidade de bens. Ainda nesse sentido, de modo infraconstitucional a Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992) definiu os agentes capazes de praticar os atos de improbidade administrativa, listou as punições possíveis e os processos para a aplicação das penalidades.

Com fulcro nessa lei, muitos processos foram instaurados, todavia alguns continham apenas a finalidade de punir e impor determinados pontos de vista em detrimento do interesse público, conforme explica Francisco Sousa. Com isso foi possível observar que a estrutura da Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992) padecia de lacunas e de ampla possibilidade de interpretações, o que a tornava ineficiente, e passível de manipulação em prol de interesses escusos, sobretudo no que diz respeito aos princípios da Administração Pública. Cabe ainda salientar que mais da metade dos procedimentos de improbidade administrativa instaurados tratava de infrações cometidas contra os princípios. Francisco Sousa alerta, de modo coerente, que o excesso de subjetividade do regulamento jurídico e a falta de análise adequada, haja vista o desinteresse dos agentes e órgãos de controles, dão vazão para as decisões equivocadas e enviesadas.

Francisco Sousa salienta que com o intuito de evitar a ocorrência dessas aberrações jurídicas, e corrigir eventuais inconsistências, foi editada a Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021). A norma renovadora destacou que somente seria considerado ato de improbidade administrativa a atitude dolosa comprovada. Outra importante mudança foi que as condutas tidas como exemplificativas do artigo 11 passaram a ser taxativas, sendo exigido um dano ao bem tutelado e a perda de cargo ou mandado não são mais admitidas nesses casos, o terceiro envolvido em casos de improbidade somente será penalizado se houver a comprovação de induzimento ou participação nos atos ímprobos. Outra significativa alteração foi o prazo para a prescrição que passou a ser de 8 anos contados do fato e a previsão de prescrição intercorrente.

A Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021) trouxe significativas alterações ao ordenamento jurídico brasileiro, mas causou uma importante discussão sobre a retroatividade das leis no tempo e um possível conflito com a segurança jurídica.

Francisco Sousa, em sua obra acadêmica, abordou de forma clara um tema central no âmbito do Direito: a retroatividade das leis e seu impacto na segurança jurídica. Desde que o ser humano busca segurança, o Direito tem sido um projeto para implantá-la. A segurança jurídica é definida como a qualidade do ordenamento que permite às pessoas orientar suas vidas com base no conhecimento das consequências jurídicas de suas ações.

No contexto da modernidade líquida, marcada por mudanças constantes, a segurança jurídica continua sendo uma meta, embora desafiadora, como bem analisou o autor. A proliferação de regras, leis e regulamentos, com a incerteza jurídica resultante, torna a aplicação das leis no tempo um tema controverso. Isso é especialmente verdadeiro em um mundo globalizado, no qual as hierarquias e as competências entrelaçadas complicam ainda mais o quadro.

Na Alemanha, a segurança jurídica é considerada um princípio fundamental autônomo no Direito, desde os anos 1950, enquanto na França, o Conselho Constitucional não a reconhece como um princípio de valor constitucional. No Brasil, embora a Constituição atual (BRASIL, 1988) não faça menção explícita ao direito fundamental à segurança jurídica, ela pode ser considerada um subprincípio do Estado de Direito e relacionada a outros princípios fundamentais.

No Direito Penal (BRASIL, 1940), a retroatividade das leis é expressamente afastada, com exceção das leis penais mais benéficas para o réu. Esta prática é consistente com os instrumentos internacionais de direitos humanos, que geralmente proíbem a retroatividade das leis penais desfavoráveis.

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) confirma a importância da segurança jurídica, destacando que os princípios de legalidade e irretroatividade se aplicam a todos os ramos do Direito. No entanto, a retroatividade benéfica é restrita ao âmbito penal, não se estendendo a outras áreas do Direito.

Em suma, o texto ora resenhado oferece uma análise profunda do princípio da segurança jurídica e da retroatividade das leis no tempo. Destaca a importância da previsibilidade e estabilidade nas relações humanas, enquanto reconhece os desafios enfrentados em um mundo em constante mudança. Além disso, destaca a complexidade da aplicação desses princípios no contexto internacional, especialmente no que diz respeito aos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (1948), e ao Direito Penal (BRASIL, 1940).

A retroatividade da lei e a necessidade de comprovação de dolo nos atos de improbidade tratados na Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021) são discutidos no Agravo

em Recurso Extraordinário n.º 843.989/PR (STF, 2022). Alguns estudiosos entendem que o Direito administrativo sancionador pode retroagir para beneficiar os indivíduos, contudo outros, em alinhamento com a Constituição Federal, reconhecem que apenas as leis penais podem retroagir em prol do réu, estes últimos concordam que não há como estender uma prerrogativa da lei penal para os demais ramos do Direito sob o risco de insegurança jurídica, como bem explica o autor.

Francisco Sousa expõe, de forma objetiva, que a segurança jurídica é decorrente do respeito ao ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, sendo a retroatividade algo excepcional. O Agravo supracitado adotou as teses de necessidade de dolo nos casos de Improbidade Administrativa, a irretroatividade foi adotada como regra, sendo admitida a utilização da Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021) nos casos anteriores à edição da lei apenas em situações em que ainda não houvesse o trânsito e julgado, a prescrição descrita na lei não retroagirá, sendo usada apenas em situações ocorridas a partir do advento da lei. Apesar da função sancionatória identificada a Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021) tem natureza jurídica civil e não penal, conforme dispõe a Constituição Federal, de igual modo é necessário salientar que a nova lei não trouxe mecanismos para a sua utilização em situações anteriores.

Apesar da irretroatividade da Lei de Improbidade Administrativa ter sido a tese adotada, alguns dos ministros do Superior Tribunal Federal explanaram argumentos extremamente relevantes sobre casos internacionais em que a retroatividade penal foi adotada.

A obra resenhada destaca que a integridade administrativa é um direito que está presente na Constituição (BRASIL, 1988). Já a desonestidade é um ato enganoso contra os princípios da Administração Pública, causando prejuízo ou enriquecimento ilícito.

A Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) protege a honestidade, e possui natureza cível, contendo vedações e sanções como, por exemplo, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos. A doutrina afasta o caráter penal da Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

A Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) respalda os princípios Constitucionais, tende a combater e evitar danos a Administração Pública e foi alterada de forma substancial pela Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021).

De maneira importante, o autor destaca que em meio a diversas alterações promovidas, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de analisar a possibilidade da retroatividade, de normas mais favoráveis, no âmbito do Direito administrativo, as quais foram introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021). Com a referida análise, foi possível observar que a retroatividade não é possível, pois são irreversíveis de acordo com o artigo 5º inciso XXXVI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Francisco Sousa, de maneira importante, descreve que a decisão do Supremo Tribunal Federal entendeu que se a lei retroagisse poderia causar prejuízo ao ordenamento jurídico, gerando conflito, retrocesso ao direito e causando instabilidade. Se a cada alteração legislativa houvesse retroatividade na lei, por ser considerada mais benéfica, prejudicaria a segurança jurídica como um todo.

Isto posto, quando um servidor público fosse excluído por pena de demissão, por acumulação ilícita, no caso de retroatividade, teria o direito de reintegração.

A Corte Internacional entende que não é possível a retroatividade das leis e há apenas uma única exceção, aquela que em matéria criminal, a norma mais favorável

para beneficiar o réu, estando o Supremo Tribunal Federal alinhado com esse entendimento (CIDH,2016).

Referências

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: DEL2848compilado (pl https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.429**, de 02 de junho de 1992. Lei sobre Improbidade Administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Lei sobre Improbidade Administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 41.557** – São Paulo, Segunda Turma. Reclamante: Fernando Capez. Reclamado: Juiz Federal da 12ª Vara Federal de São Paulo. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília. DJE nº 294, divulgado em 17/12/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com agravo nº 843.989 – Paraná**, Tribunal Pleno. Reclamante: Rosmery Tere zinha Cordova. Reclamado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília. Ata nº 23, de 18/08/2022. DJe nº 177, divulgado em 02/09/2022a.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos: **Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentença de 3 de maio de 2016. Série C, n. 311, 2016. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf. Acesso em: 5 out. 2022.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico**. Revista JRG de Estudos Acadêmicos. Vol. 3, n. 7, p. 95–107, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3969652. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>>. Acesso em: 3 ago. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Como escrever um artigo de revisão de literatura**. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 2, n. 5, p. 29–55, 2019. DOI: 10.5281/zenodo.4319105. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/122>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Como fazer um projeto de pesquisa de um artigo de revisão de literatura. Revista JRG de Estudos Acadêmicos.** Vol. 2, n. 5, p. 01–28, 2019. DOI: 10.5281/zenodo.4319102. Disponível em: <<http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/121>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Escolha do tema de trabalho de curso na graduação em Direito. Revista Coleta Científica.** Vol. 5, n. 9, p. 88–118, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.5150811. Disponível em: <<http://portalcoleta.com.br/index.php/rcc/article/view/58>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, e sua ressignificação.** Revista Controle