

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

IAGO EWERTON BARBOSA

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DA APLICAÇÃO DE
ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL NÃO DOMINANTE, À LUZ DA SEGURANÇA
JURÍDICA E DO STF**

JUAZEIRO DO NORTE – CEARÁ
2024

IAGO EWERTON BARBOSA

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DA APLICAÇÃO DE
ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL NÃO DOMINANTE, À LUZ DA SEGURANÇA
JURÍDICA E DO STF**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*, apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Me. Italo Roberto Tavares Do Nascimento.

IAGO EWERTON BARBOSA

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DA APLICAÇÃO DE
ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL NÃO DOMINANTE, À LUZ DA SEGURANÇA
JURÍDICA E DO STF**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do
Trabalho de Conclusão de Curso de IAGO EWERTON
BARBOSA.

Data da Apresentação: 19/06/2024

BANCA EXAMINADORA

Orientador: PROF. ME. ITALO ROBERTO TAVARES DO NASCIMENTO/ UNILEÃO

Membro: PROF. DRA. FRANCILDA ALCÂNTARA MENDES/ UNILEÃO

Membro: PROF. ME. JORGE EMICLES PINHEIRO PAES BARRETO/ UNILEÃO

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2024

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DA APLICAÇÃO DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL NÃO DOMINANTE, À LUZ DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO STF

Iago Ewerton Barbosa¹
Italo Roberto Tavares Do Nascimento²

RESUMO

Este artigo aborda a temática da improbidade administrativa resultante da aplicação de orientações jurisprudenciais não dominantes no âmbito do Direito Administrativo. O foco central da pesquisa é compreender os impactos causados pelo surgimento de novas orientações jurisprudenciais acerca da nova Lei nº 14.230/2021. Analisaremos decisões como a ADI 7.236 MC/DF, requerida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), cujo relator foi o Ministro Alexandre de Moraes. Essa decisão, ao suspender a eficácia de dispositivos da referida lei, abre precedentes para a utilização de jurisprudência não dominante, afetando diretamente o princípio constitucional da segurança jurídica. A relação entre esse tipo de decisão e a segurança jurídica traz novas diretrizes e responsabilidades, discutindo os dilemas éticos e jurídicos envolvidos quando o agente público é acusado de improbidade administrativa, dentro dos ditames da nova lei, pautando-se por uma interpretação jurisprudencial não dominante. Inicialmente, esclarecemos o conceito de improbidade administrativa e sua natureza sancionatória, destinada a punir agentes públicos por atos que resultem em enriquecimento ilícito, dano ao erário ou que violem os princípios da administração pública. Em seguida, abordamos as controvérsias que surgem quando a conduta do gestor se baseia em entendimento jurisprudencial que, apesar de não dominante, é respaldado por órgãos do poder judiciário. Nesse contexto, a pesquisa analisa a importância do princípio da segurança jurídica, que busca garantir a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas. Quando processos são decididos com base em orientações não dominantes, o risco de sanções por improbidade pode afetar negativamente a segurança jurídica, levantando questionamentos sobre como esses processos serão tratados daqui em diante e o impacto que isso causa nos processos em trâmite, afetando, por consequência, a confiança na administração pública. O Supremo Tribunal Federal (STF) desempenha papel relevante na análise desse tema. O artigo destaca decisões da Corte que buscam equilibrar a necessidade de punir atos ímprobos e o respeito às diversas interpretações jurisprudenciais existentes. Observa-se uma tendência do STF em proteger o agente que atua com base em interpretação plausível e de boa-fé, mesmo que minoritária. Conclui-se, assim, que a análise da improbidade administrativa em casos envolvendo orientações jurisprudenciais não dominantes deve ser realizada com cautela. Trata-se de uma pesquisa documental básica, buscando compreender o impacto da nova lei e das novas jurisprudências geradas a partir da suspensão da eficácia de alguns dispositivos e sua ligação com os reflexos causados ao princípio da segurança jurídica.

¹Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/UNILEÃO. E-mail: iago23ewerton@gmail.com.

² Professor Orientador do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/UNILEÃO. E-mail: italotavares@leaosampaio.edu.br

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa; Segurança Jurídica; STF; Orientação Jurisprudencial.

ABSTRACT

This article addresses the issue of administrative improbity resulting from the application of non-dominant jurisprudential guidelines within the scope of Administrative Law. The central focus of the research is to understand the impacts caused by the emergence of new jurisprudential guidelines regarding the new Law No. 14,230/2021. We will analyze decisions such as ADI 7.236 MC/DF, requested by the National Association of Members of the Public Ministry (Conamp), whose rapporteur was Minister Alexandre de Moraes. This decision, by suspending the effectiveness of provisions of the aforementioned law, sets precedents for the use of non-dominant jurisprudence, directly affecting the constitutional principle of legal certainty. The relationship between this type of decision and legal security brings new guidelines and responsibilities, discussing the ethical and legal dilemmas involved when a public agent is accused of administrative improbity, within the dictates of the new law, guided by a non-dominant jurisprudential interpretation. Initially, we clarify the concept of administrative improbity and its sanctioning nature, aimed at punishing public agents for acts that result in illicit enrichment, damage to the treasury or that violate the principles of public administration. Next, we address the controversies that arise when the manager's conduct is based on jurisprudential understanding that, although not dominant, is supported by bodies of the judiciary. In this context, the research analyzes the importance of the principle of legal certainty, which seeks to guarantee the predictability and stability of legal relationships. When processes are decided based on non-dominant guidelines, the risk of sanctions for impropriety can negatively affect legal certainty, raising questions about how these processes will be treated from now on and the impact this causes on ongoing processes, consequently affecting trust in public administration. The Federal Supreme Court (STF) plays an important role in analyzing this topic. The article highlights Court decisions that seek to balance the need to punish unlawful acts and respect for the various existing jurisprudential interpretations. There is a tendency for the STF to protect the agent who acts based on a plausible and good faith interpretation, even if it is a minority. It is concluded, therefore, that the analysis of administrative improbity in cases involving non-dominant jurisprudential guidelines must be carried out with caution. This is basic documentary research, seeking to understand the impact of the new law and new jurisprudence generated from the suspension of the effectiveness of some devices and their connection with the consequences caused to the principle of legal certainty.

Keywords: Administrative dishonesty. Legal Security. STF. Jurisprudential Guidan.

1 INTRODUÇÃO

A integridade, lisura e eficiência da administração pública são fundamentais para que a população confie nas instituições governamentais. Nesse contexto, as leis que tratam da improbidade administrativa desempenham um papel crucial na definição de deveres, responsabilidades e penalidades para os agentes públicos que não cumprem os padrões éticos e legais em sua atuação.

A recém-promulgada Lei 14.230/21 propõe alterações significativas nos paradigmas estabelecidos, exigindo uma revisão e atualização por parte de todos os envolvidos. Isso

também levanta questionamentos sobre a segurança jurídica à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em relação aos seus Artigos 20 a 30. Além disso, é importante considerar o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a aplicabilidade da Lei nº 14.230/2021 no que diz respeito ao uso da jurisprudência não dominante e quais as consequências desse uso nos casos concretos, sob a ótica da Constituição Federal.

A improbidade administrativa é um tema diretamente relacionado à gestão pública. No cenário jurídico, há situações em que a interpretação das normas pode ser complexa, levando a diferentes entendimentos jurisprudenciais. Isso é especialmente relevante quando se trata da nova lei. Por exemplo, a ADI 7.236, requerida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes, suspendeu a eficácia de alguns dispositivos alterados pelo Art. 2º da Lei nº 14.230/2021. Esses dispositivos incluem o Art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, Art. 10, Art. 1º, § 8º, Art. 11 (caput e incisos I e II), Art. 12 (I, II e III, e §§ 4º e 9º), Art. 18-A (parágrafo único), Art. 12, § 1º, Art. 12, § 10, Art. 17 (§§ 10-c, 10-d e 10-f, I), Art. 18-A (parágrafo único), Art. 23 (caput, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º).

É importante destacar que essa decisão ressalta a importância de preservar eventuais oscilações jurisprudenciais, a fim de evitar que a efetividade das ações de improbidade administrativa seja prejudicada. Esse é o principal foco e objetivo do presente projeto.

A segurança jurídica é um dos pilares do estado de direito, garantindo estabilidade e confiabilidade nas relações jurídicas. Portanto, ao discutir a aplicabilidade de uma lei e as decisões dos tribunais sobre o assunto, é fundamental considerar a conexão entre a lei e os processos em andamento, bem como os processos futuros que podem ser impactados por novas jurisprudências. As alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/21 na Lei nº 8.429/92 deixam lacunas na proteção da probidade administrativa. Essas mudanças não afetam apenas a probidade em si, mas também o patrimônio público, comprometendo, em certa medida, a luta contra a corrupção. Além disso, as alterações suscitam questionamentos sobre a materialidade constitucional da legislação.

A segurança jurídica é ainda mais essencial na esfera administrativa, onde decisões podem afetar os direitos dos cidadãos e a própria gestão pública. No entanto, divergências interpretativas relevantes podem ameaçar essa segurança, como evidenciado na ADI 7.236 MC/DF, que suspendeu a eficácia de alguns dispositivos da Lei nº 14.230/2021. Isso é especialmente relevante quando essas interpretações podem resultar em sanções por improbidade, bem como descaracterizar algumas sanções antes existentes.

A suspensão da eficácia de alguns dispositivos da Lei nº 14.230, pela ADI 7.236, gerou a utilização direta de jurisprudência não dominante. Isso caracteriza um desacordo com o princípio da segurança jurídica, deixando este princípio desamparado. Como resultado, corremos sérios riscos na correta aplicação das sanções administrativas, que visam coibir os atos de improbidade administrativa. Essas sanções ficaram à mercê de novas decisões ou foram diretamente impactadas por decisões não dominantes.

Aplicar uma orientação jurisprudencial não dominante, nesse contexto, pode resultar em punições ou não aos agentes públicos que, agindo de boa-fé, seguiram um entendimento jurisprudencial minoritário. Os processos em trâmite são diretamente afetados por decisões oriundas dessas discussões sobre os novos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O Supremo Tribunal Federal (STF) desempenha um papel crucial na pacificação de entendimentos e na consolidação da jurisprudência. A Corte, reconhecendo a complexidade das normas e a possibilidade de múltiplas interpretações, posiciona-se de maneira a proteger a segurança jurídica. Isso evita que agentes públicos sejam penalizados injustamente e garante a correta aplicabilidade da lei e das orientações jurisprudenciais nos casos concretos.

Nesse sentido, espera-se do STF um posicionamento claro sobre a improbidade administrativa decorrente da aplicação de orientação não dominante. Um dos princípios basilares da improbidade é a desonestidade ou má-fé. Punir um agente público que seguiu um entendimento jurisprudencial, mesmo que minoritário, pode contrariar esse princípio e gerar certa instabilidade nas relações jurídicas. O combate à corrupção no Brasil é uma pauta recorrente e visa inibir atos como os de improbidade administrativa. Essa seara ainda apresenta algumas lacunas que precisam ser debatidas para buscar soluções adequadas para a resolução dos conflitos jurídicos dessa natureza. Como fica a responsabilização dos agentes diante da decisão da ADI 7.236? O uso da jurisprudência não dominante afeta a segurança jurídica nos casos concretos, sob a ótica da Constituição Federal?

A relação entre improbidade administrativa e a aplicação de orientações jurisprudenciais não dominantes é um terreno delicado. Principalmente com o advento da Lei nº 14.230/2021, que trata da proteção da probidade administrativa, da efetividade das normas e do respeito aos princípios constitucionais. Em um Estado de Direito, onde a segurança jurídica deve ser priorizada, é essencial que a jurisprudência, especialmente a emanada do STF, seja clara, objetiva e equilibrada. Isso garantirá a proteção dos agentes públicos que atuam de boa-fé e, ao mesmo tempo, assegurará a moralidade e probidade na administração pública. Devemos sempre respeitar o princípio da segurança jurídica dos atos, para que os

agentes sejam corretamente responsabilizados e também possam contar com amparo jurídico consistente no momento da aplicabilidade da lei.

Concomitantemente, presume-se que a proposição e a promoção de uma consciência mais ampla sobre as consequências dos atos ímprobos são essenciais para a funcionalidade do Estado e para o bem-estar da própria população. Nesse contexto, a Lei nº 14.230/2021 busca incentivar uma administração ética e transparente em todas as esferas, produzindo decisões judiciais que estejam alinhadas com a segurança jurídica. O objetivo principal é evitar possíveis lacunas decorrentes das discussões em torno dessa lei.

Para tanto, é fundamental que a população, especialmente os agentes públicos, busque informações e orientações adequadas sobre a aplicabilidade da lei e da jurisprudência nos casos de improbidade administrativa. A metodologia utilizada para compreender a aplicação da lei, suas alterações e seus impactos inclui a análise frequente das decisões judiciais proferidas pelo ministro Alexandre de Moraes na ADI 7.236, movida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp). Além disso, são considerados os casos concretos em que a lei se aplica e a influência que ela exerce sobre os atos ímprobos desde sua promulgação.

Essa análise é complementada por pesquisas doutrinárias, documentais, exploratórias e qualitativas, baseadas na Constituição Federal, em artigos científicos, revistas de Direito, doutrina e legislação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA VISÃO GERAL

A improbidade administrativa refere-se ao comportamento desonesto do agente público, que atenta contra a administração pública. Esse comportamento pode se manifestar de diversas formas: enriquecimento ilícito, causando danos ao erário ou violando os princípios administrativos. A Lei de Improbidade classifica os atos de improbidade em três categorias: Atos que resultem em enriquecimento ilícito - Refere-se ao recebimento de qualquer vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo.

Atos que causem prejuízo ao erário - São aqueles atos praticados com a intenção, ou resultando em prejuízo financeiro ao patrimônio público. Atos que atentem contra os princípios da Administração Pública - Estes são os atos que, mesmo não gerando

enriquecimento ilícito ou dano ao erário, violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições" (ÁVILA, 2018).

A Lei de improbidade administrativa constitui-se como um dos mecanismos de combate à corrupção e ao mau uso da máquina pública. A consciência de que a gestão pública deve ser realizada com integridade, eficiência e de acordo com os princípios da legalidade é fundamental para assegurar o bem-estar da coletividade e o desenvolvimento do país. Por isso, o conceito de improbidade administrativa é tão relevante no contexto jurídico brasileiro (BONAVIDES, 2018).

As sanções para os atos de improbidade variam de acordo com a gravidade do ato e podem incluir: ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público (AGUIAR, 2016).

O combate à improbidade administrativa é fundamental para assegurar uma gestão pública transparente e responsável. A prática de atos de improbidade não apenas compromete os recursos que poderiam ser destinados a outras áreas prioritárias, mas também mina a confiança da população nas instituições públicas (BONAVIDES, 2018).

Quando não combatida, a improbidade administrativa tem o poder de corroer as estruturas da administração pública e desviar recursos essenciais para o desenvolvimento do país. Portanto, é imperativo que haja uma vigilância constante e eficaz, juntamente com um sistema judicial apto a punir os infratores, para garantir uma administração pública íntegra e eficiente (GARCIA, 2017).

2.1 SEGURANÇA JURÍDICA E OS IMPACTOS DA LEI N°14.230/2021

As mudanças promovidas pela Lei n° 14.230/2021 tiveram um impacto significativo no cenário judicial. Essas alterações estão no centro das discussões sobre segurança jurídica e também sobre o poder punitivo do Estado, que, de certa forma, está sendo enfraquecido. No entanto, essas mudanças podem ter reflexos não tão positivos para a sociedade e os agentes públicos. Entre os pontos debatidos, é importante destacar que a legislação pode acabar sendo conivente com o desvio da moralidade pública, deixando o legislador desalinhado com o interesse público e a aplicabilidade da norma (SANTANA, 2023).

A Lei n° 14.230/2021 trouxe alterações à Lei n° 8.429/1992, impactando diretamente a eficácia de alguns dispositivos. Um dos pontos discutidos é a segurança jurídica relacionada à coisa julgada, buscando garantir a conformidade e a ligação direta das normas com os

princípios constitucionais. Isso é fundamental para que as normas relacionadas à probidade administrativa e ao combate à corrupção assegurem a integridade e a transparência na gestão pública. O Ministro Alexandre de Moraes, em sua decisão sobre o pedido de medida cautelar na ADI 7.236 do Distrito Federal, destacou essa importância (MORAES, 2022).

No âmbito público, a improbidade administrativa possui mecanismos de punição diferenciados. A Lei 14.230/2021 trouxe alterações significativas, como a exigência do dolo, a delimitação de hipóteses de infração, a vedação à condenação sem produção de provas e a limitação à previsão da prescrição intercorrente. Essas mudanças têm impacto, especialmente nos casos em andamento nos tribunais (MARÇAL, 2021).

A conceituação dos atos de improbidade também foi afetada. O Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu que nem todo ato ilegal ou irregular pode ser classificado como ato de improbidade. Para essa classificação, é necessário que o ato seja cometido com dolo (intenção de prejudicar) ou, nos casos de dano ao erário, com culpa grave. As mudanças trazidas pela alteração da lei de improbidade são significativas, como apontou o Professor Fernando Daud (DAUD, 2022).

Quando se trata da aplicação de orientação jurisprudencial à improbidade administrativa, é fundamental diferenciar entre erro e má-fé. A desavença jurisprudencial pode ter efeitos relevantes na isonomia e na segurança jurídica, afetando valores fundamentais da Constituição Federal. Manter a jurisprudência estável, íntegra e coerente é essencial tanto para os magistrados quanto para os julgadores (FUX LUIZ, 2022).

A relação entre a segurança jurídica e a improbidade decorrente de orientação não dominante apresenta uma tensão intrínseca. Por um lado, os agentes públicos devem ser protegidos quando atuam com base em uma interpretação legítima da lei, mesmo que minoritária. Por outro lado, é crucial garantir que essas interpretações não sejam usadas como subterfúgios para ações desonestas ou corruptas (BONAVIDES, 2018).

Para flexibilizar a análise, é importante evitar rigidez excessiva, pois isso poderia punir agentes públicos que, de forma justificada, optaram por uma interpretação não majoritária, mas válida. Essa rigidez excessiva também pode gerar temor e paralisia na administração pública, prejudicando a inovação e a adaptabilidade das instituições. Portanto, é necessário encontrar um equilíbrio. Além disso, fomentar o debate jurídico é fundamental. A existência de interpretações não dominantes enriquece o debate e pode levar a evoluções necessárias no ordenamento jurídico. A rejeição automática dessas visões pode estagnar o desenvolvimento do Direito (AGUIAR, 2016).

Por fim, é essencial manter vigilância constante. Mecanismos de controle devem garantir que a alegação de uma “interpretação não dominante” não seja uma desculpa para práticas de improbidade². Em conclusão, promover um debate amplo, transparente e constante é fundamental para assegurar o equilíbrio entre a proteção aos agentes públicos que atuam de boa-fé e a garantia de integridade na administração pública, contribuindo para um Estado de Direito sólido e confiável.

2.2 A POSTURA DOS TRIBUNAIS FRENTE AO TEMA

A Lei nº 14.230/2021, que alterou significativos dispositivos da Lei nº 8.429/1992, provocou debates nos tribunais sobre a eficácia dessas mudanças e a interpretação de seus dispositivos. Em algumas situações, os tribunais reconhecem a necessidade de aplicar a nova alteração da lei de improbidade administrativa. Por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) aboliu o conceito de “dano in re ipsa” com o advento dessa alteração (HERNANDES, 2024).

No contexto do “dolo genérico”, a nova lei está relacionada à dispensa de provas. Não há mais presunção automática de desonestidade e má-fé. Portanto, mencionar o termo “dano in re ipsa” não é mais apropriado, pois o dolo agora se apresenta com um fim ilícito, bastando sua existência para caracterizá-lo. O julgador deve analisar a presença do elemento específico (HERNANDES, 2024).

O Supremo Tribunal Federal (STF), como representante máximo do poder judiciário no Brasil, desempenha um papel crucial na interpretação e aplicação das normas constitucionais, especialmente em casos controversos e de grande relevância para a sociedade. No contexto da improbidade administrativa, a discussão sobre a nova lei destacou o tema da segurança jurídica, enfatizando que os administradores públicos de boa-fé não devem temer o cumprimento da lei (OG FERNANDES, 2022).

Dentro das mudanças trazidas pela Lei nº 8.429/1992, o tema do “dolo” é um dos mais debatidos na jurisprudência dos tribunais. O dolo em sentido amplo refere-se à intenção de praticar atos criminosos com consciência e vontade, seja por ação ou omissão. A Lei nº 14.230/2021 trouxe discussões relevantes sobre o “dolo específico”, e o STJ tem produzido jurisprudência sobre o assunto. Por exemplo, o Ministro Cristiano Zanin, em decisão sobre o ARE 1.469.436, abordou essa questão (HERNANDES, 2024).

Doutrinariamente, a improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Em outras palavras: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa. 9. Não é qualquer irregularidade/ilegalidade que goza de aptidão para caracterizar um ato de improbidade administrativa. É preciso mais, pois, do contrário, ter-se-ia hipótese de responsabilização objetiva, em que toda ofensa a dispositivo de lei configuraria também improbidade administrativa. 10. Inovação legislativa quanto à exigência de dolo específico para configuração da improbidade, na forma do parágrafo segundo do art. 1º, da LIA, introduzido pela Lei nº 14.230/2021. Nessa linha, considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, não bastando a voluntariedade do agente. Assim, pode-se afirmar que a jurisprudência tradicional do STJ, firmada no sentido de que bastaria o dolo genérico para caracterização da improbidade, restou superada pela reforma legal, passando-se a exigir o dolo específico na prática (ZANIN, 2022).

O Supremo Tribunal Federal consolidou seu entendimento diante das discussões suscitadas pelas alterações na nova lei, especialmente no que diz respeito à irretroatividade. Essas discussões geraram duas correntes de pensamento: uma defendendo a irretroatividade, argumentando que não se trata de uma condenação penal, uma vez que a probidade administrativa é um direito fundamental; e outra corrente acreditando que a retroatividade deve ser aplicada em benefício dos réus. Considerando a ameaça à segurança jurídica, o STF firmou quatro entendimentos sobre a nova Lei na ARE 843.989 (tema 1.199) de 18/8/2022, decidindo pela irretroatividade da lei e reconhecendo a presença do elemento subjetivo – dolo – entre seus fundamentos (DAUD, 2022).

No contexto da irretroatividade da lei, trazida pela recente alteração na lei de improbidade administrativa, o Supremo Tribunal Federal adotou uma postura cautelosa, especialmente considerando sua relação direta com processos em andamento e a exclusão de decisões transitadas em julgado. O tema 1.199 do STF, por exemplo, discute se as inovações trazidas pela nova lei de improbidade administrativa devem retroagir em casos específicos, como atos praticados na modalidade culposa. Essas decisões “temperam” alguns efeitos das alterações na lei de improbidade, conforme apontado pelo professor Luciano Ferraz (Ferraz, 2023).

Ainda no debate sobre a postura dos tribunais em relação à irretroatividade, surgem duas abordagens distintas: em relação à prescrição, ela retroagirá de acordo com a Lei 14.230; já nos casos de modalidade culposa, surge a figura da irretroatividade parcial, gerando mais discussões sobre o tema. Vale observar o voto do Ministro Alexandre de Moraes no acórdão do ARE 843.989/PR (p. 5), onde o Ministro destaca:

A norma mais benéfica prevista na Lei 14.133/21 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa —, portanto, não é retroativa e,

consequentemente, não tem incidência sobre a eficácia da coisa julgada, nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes, uma vez que, nos termos do artigo 5º, XXXVI. [...] 'Ressalte-se, entretanto, que apesar da irretroatividade, em relação a redação anterior da LIA, mais severa por estabelecer a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em seu artigo 10, vige o princípio da não-ultratividade, uma vez que não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante a sua vigência, mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada'. [...] 'Em virtude do princípio *tempus regit actum*, não será possível uma futura sentença condenatória com base na norma legal revogada expressamente (MORAES, 2023).

Observa-se que a figura da retroatividade ou irretroatividade parcial é uma decisão do Supremo Tribunal Federal decorrente da nova alteração de 2021. Essa decisão afetará diretamente a aplicabilidade da nova alteração da Lei nº 8.429/1992 (FERRAZ, 2023).

2.2.1 ADI 7.236 MC/DF e demais entendimentos - impactos causados a segurança jurídica e proteção a probidade administrativa

Ao longo dos anos, várias decisões emblemáticas dos tribunais brasileiros contribuíram para moldar a compreensão e o tratamento da problemática da segurança jurídica. No Brasil, a lei nº 14.230/2021, que alterou alguns dispositivos da lei nº 8.429/1992, gerou grande movimentação no cenário jurídico. A divergência interpretativa da lei, especialmente quando a decisão se baseia em entendimento jurisprudencial controvertido nos tribunais, tornou alguns dispositivos excessivamente amplos, resultando em insegurança jurídica e prejudicando a efetividade da ação de improbidade administrativa (MORAES, 2022).

Em outra decisão, a jurisprudência consolidou o entendimento de que o prazo prescricional começa a contar a partir do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. Quanto à irretroatividade, o STF firmou entendimento de que a lei não retroage em relação aos atos de improbidade administrativa, exceto nos casos de atos culposos praticados antes de 26/10/2021, desde que as ações ainda não tenham transitado em julgado. A decisão sobre a presença de dolo ou culpa fica a cargo do juiz, evitando a extinção automática dos processos (DAUD, 2022).

Em relação às sanções proporcionais, o STJ defendeu a necessidade de compatibilidade com a gravidade do ato de improbidade, evitando excessos que feririam o princípio da razoabilidade. Quanto ao enriquecimento ilícito e dano ao erário, o STJ definiu que não é necessário comprovar efetivo aumento patrimonial do agente, bastando que ele se beneficie de alguma forma à custa do erário (ÁVILA, 2018).

A Lei da Ficha Limpa, embora não seja uma decisão judicial, também trouxe consequências diretas para aqueles condenados por atos de improbidade. Ela impede que pessoas condenadas por órgão colegiado ou em segunda instância possam se candidatar a cargos eletivos (BONAVIDES, 2018).

2.2.2 O STF e a consolidação da segurança jurídica: uma análise crítica

Todas as alterações promovidas pela nova lei de improbidade administrativa tiveram um certo impacto direto em relação à segurança jurídica dos atos. No entanto, de certa forma, isso não foi favorável ao poder público e aos seus interesses. A eficácia da punição por condutas irregulares fica prejudicada quando não há uma aplicação concreta e correta das sanções, o que afeta o trabalho de combate à corrupção, tema bastante recorrente no cenário brasileiro (SOUZA, 2022).

Contrariamente ao que se busca, essa situação gera pendências e indiferença entre as garantias e o respeito aos agentes públicos. O incansável trabalho de combate à corrupção e a correta prestação de serviços à população exigem o cumprimento do dever estatal na apuração adequada das infrações por improbidade administrativa, com respaldo e segurança jurídica proporcionados pelos dispositivos da nova lei (MENDONÇA; CARVALHO, 2022).

A segurança jurídica é um dos pilares mais significativos de um Estado Democrático de Direito. Ela representa a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas, garantindo que cidadãos e instituições tenham clareza sobre seus direitos e deveres. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) desempenha um papel fundamental na consolidação dessa segurança. Entretanto, o desempenho e a postura do STF têm sido motivo de debates acalorados e merecem uma análise crítica (ÁVILA, 2018).

O STF é o guardião da Constituição Federal, responsável por decidir sobre a constitucionalidade das leis e atos normativos, bem como solucionar conflitos envolvendo entes federativos ou poderes da República. Nesse contexto, o STF deve garantir que o ordenamento jurídico esteja em consonância com os princípios e normas constitucionais, assegurando a segurança jurídica (BONAVIDES, 2018).

Não é raro que o STF se depare com casos de grande repercussão jurídica, política e social. Nessas situações, a Corte pode ser pressionada por opiniões públicas divergentes e pela mídia. Algumas decisões do STF têm gerado controvérsias, seja por serem interpretadas como ativismo judicial, seja por supostamente não refletirem o espírito da Constituição (GARCIA, 2017).

Essas decisões polêmicas podem gerar sensações de insegurança jurídica, especialmente quando há mudança de entendimentos previamente consolidados pela própria Corte. A inconstância na jurisprudência, mesmo que justificada por novas realidades ou contextos, pode comprometer a previsibilidade, que é essencial à segurança jurídica (FERNANDES, 2017).

É fundamental que o STF mantenha um equilíbrio entre a rigidez e a flexibilidade. Rigidez para garantir a estabilidade das relações jurídicas e flexibilidade para se adaptar a um mundo em constante transformação. O desafio está em conciliar esses dois imperativos sem sacrificar a segurança jurídica (ÁVILA, 2018).

2.3.3 A busca por uma interpretação harmônica que respeite os princípios constitucionais

A Constituição é o documento fundamental de uma nação, refletindo não apenas regras e normas, mas também a identidade, valores e aspirações de um povo. Dentro dela, estão inseridos os princípios constitucionais, que servem como alicerces para todo o ordenamento jurídico. Para que a aplicação do Direito seja coerente e justa, é indispensável que haja uma interpretação harmônica desses princípios (ÁVILA, 2018).

A busca por uma interpretação harmônica passa por respeitar a coesão entre os princípios. É comum que, em situações concretas, dois ou mais princípios entrem em aparente conflito. Por exemplo, o princípio da liberdade de expressão pode colidir com o princípio da dignidade da pessoa humana em casos de discursos de ódio. Nesse cenário, a harmonização não significa anular um princípio em detrimento do outro, mas encontrar um ponto de equilíbrio onde ambos possam coexistir de forma respeitosa e adequada (BONAVIDES, 2018).

Essa harmonização não é uma tarefa simples. Ela exige profundo conhecimento jurídico, capacidade analítica aguçada e, sobretudo, sensibilidade às demandas sociais e às mudanças culturais. Em um mundo em constante transformação, os intérpretes devem ser capazes de adaptar a leitura dos princípios constitucionais às novas realidades, sem perder de vista os fundamentos que os sustentam (AGUIAR, 2016).

Por fim, é válido destacar que o compromisso com uma interpretação harmônica e respeitosa dos princípios constitucionais é uma responsabilidade compartilhada por todos os operadores do Direito, seja no Judiciário, no Legislativo, no Executivo ou na sociedade civil. Afinal, a Constituição, em sua essência, é uma obra coletiva, e sua efetivação plena depende

da colaboração de todos aqueles que acreditam no poder transformador do Direito (ÁVILA, 2018).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se basicamente pela geração de conhecimento, tanto humano quanto racional, em uma sociedade. Desde o início dos tempos, a busca pelo conhecimento tem sido incansável para o ser humano, e esse processo ocorre em várias frentes, sendo uma delas a pesquisa. A pesquisa estimula o pensamento racional em busca do desenvolvimento humano na sociedade moderna (LEOPOLDO; SILVA, 2006).

Dentro da metodologia, destaca-se a pesquisa qualitativa, que busca a construção de conhecimento e a compreensão da realidade apresentada. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, relacionada à análise dos dados e informações coletadas, com o objetivo de identificar lacunas no tema e inspirar novas investigações (MINAYO, 2009).

A pesquisa bibliográfica exige atenção especial do pesquisador, que deve seguir uma sequência de etapas para garantir uma produção correta. A elaboração de um projeto de pesquisa envolve investigar soluções, analisar essas soluções e sintetizar os resultados obtidos. Somente assim o pesquisador terá um conhecimento real do que foi produzido (SALVADOR, 1986).

Para essa pesquisa, foram utilizados recursos como artigos científicos, livros, teses, dissertações, jurisprudências dos tribunais e manuais de Direito. Os critérios de seleção desses materiais basearam-se na abordagem do tema e nos dispositivos legais relacionados a ele.

Diante das questões apresentadas, a preocupação central deste estudo foi realizar uma pesquisa qualitativa e descritiva. Em termos de pesquisa qualitativa, é fundamental apresentar qualidade formal que expresse a competência técnica na manipulação do conhecimento e na exposição clara das nuances da pesquisa

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com base na pesquisa, estudo bibliográfico e jurisprudência dos tribunais, analisamos a improbidade administrativa em relação à segurança jurídica e às decisões não dominantes do Supremo Tribunal Federal (STF) no contexto da nova Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 14.230/2021. Essa análise também se concentra na eficácia de alguns dispositivos da nova lei, considerando os princípios constitucionais envolvidos.

A Lei de Improbidade Administrativa passou por alterações significativas com a Lei 14.230/2021. No entanto, o STF decidiu que essas mudanças não retroagem para condenações definitivas em casos não intencionais (culposos) nem para processos em execução das penas. Além disso, o novo regime prescricional não é retroativo, e os prazos começam a contar a partir de 26/10/2021, data de publicação da norma¹.

A decisão do STF considera que a LIA está no âmbito do direito administrativo sancionador, não do direito penal. Portanto, a nova norma não retroage para atos culposos praticados antes da vigência da lei anterior, desde que haja decisão definitiva. O juiz deve analisar caso a caso se houve dolo (intenção) do agente antes de encerrar o processo¹.

Um exemplo relevante é a ADI 7.236, requerida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes. Essa decisão suspendeu a eficácia de dispositivos incluídos pela Lei 14.230/2021, como o Art. 12, § 10, e o Art. 17-B, § 3º da lei nº 8.429/92. Esses dispositivos têm sido tema de muitos processos, gerando debates sobre sua aplicabilidade e impactando a segurança jurídica.

A questão central é até que ponto os agentes podem se basear em decisões não dominantes para defender seus interesses. Essa discussão é especialmente relevante no cenário político e administrativo atual do Brasil, onde a probidade administrativa e a efetividade das normas são essenciais para uma população bem informada e responsabilização adequada dos gestores e agentes públicos.

Ao discutir os resultados da presente pesquisa, é relevante enfatizar a análise da relação entre segurança jurídica e a improbidade administrativa. Destacamos a importância de equilibrar a proteção aos agentes públicos de boa-fé com a integridade na administração pública. Além disso, consideramos a postura do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021).

O STF desempenha um papel indispensável na vigilância do correto funcionamento do sistema judiciário. Sua busca constante é garantir que o sistema esteja apto a punir os infratores, assegurando uma administração pública íntegra e eficiente. Nesse contexto, é fundamental que os administradores públicos não tenham receio do cumprimento da lei.

Vale ressaltar a necessidade de uma análise criteriosa da improbidade administrativa em casos envolvendo orientação jurisprudencial não dominante. Isso evita o desencontro com os princípios constitucionais, especialmente o da segurança jurídica. O objetivo é preservar a integridade na administração pública e promover o equilíbrio na aplicação da lei nos casos de improbidade administrativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo aborda a improbidade administrativa decorrente da aplicação de orientação jurisprudencial não dominante. Para a realização desta pesquisa, foram conduzidas análises e discussões sobre o tema, considerando as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 e seus impactos no cenário jurídico nacional.

Um dos principais focos é a avaliação do impacto dessas mudanças na segurança jurídica. Como os processos serão julgados diante das decisões proeminentes dos tribunais? Destacamos, por exemplo, a ADI 7.236 MC/DF, proposta pelos membros do Ministério Público e relatada pelo Ministro Alexandre de Moraes. Nessa decisão, a eficácia de alguns dispositivos da nova Lei de Improbidade Administrativa (LIA) foi suspensa.

As discussões em torno da aplicação da jurisprudência não dominante ressaltam a necessidade de equilibrar sua utilização com a segurança jurídica, especialmente em um contexto de mudanças legislativas e interpretações controversas. A proteção da probidade administrativa e a efetividade das normas também são temas centrais.

Em resumo, a análise da improbidade administrativa à luz da segurança jurídica e das decisões do STF oferece insights relevantes para compreender esse tema complexo e atual.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5ª edição. Alemanha: Theorie der Grundrechte publicada pela Suhrkamp Verlag. São Paulo: Malheiros, 2006.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: Da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos**. 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 26ª edição. Gen Método, 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral**. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33ª edição, atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRANDÃO, Cláudio. **Tipicidade Penal: Dos Elementos da Dogmática ao Giro Conceitual do Método Entimemático**. 2ª edição. Coimbra: Almedina, 2014.

CONJUR. Acerto do STJ ao cancelar o tema 1.096 sobre o dano presumido ao erário, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mar-03/o-acerto-do-stj-ao-cancelar-o-tema-1-096-sobre-o-dano-presumido-ao-erario/>>. Acesso em: 05 de maio de 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Prescrição e Outros Prazos Extintivos**. 1ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

CONJUR. Tema 1.199 não restringe retroatividade só na modalidade culposa na improbidade, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-ago-10/interesse-publico-tema-1199-stf-nao-restringe-retroatividade-lei-1423021/>>. Acesso em: 05 de maio de 2024.

DAUD, Fernando. **Lei de Improbidade Administrativa Esquematizada**. Estratégia Concursos, 2022.

FUX, Luiz. **Direito Processual Civil**. 5ª edição. Grupo GEN, 2022.

FERNANDES, Og. **Lei de improbidade administrativa – principais mudanças da Lei nº 14.230/2021 e o impacto na jurisprudência**. Ed. Jus Podivm, 2022.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª edição, rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

JUNIOR, Nelson Nery. **Princípios do Processo na Constituição Federal**. 13ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

LEOPOLDO E SILVA, F. **Universidade: A Ideia e a História. Estudos Avançados**, Universidade de São Paulo, SP, v. 20, n. 56, p. 191-202, Dossiê Brasil: o país no futuro, 2006.

MARÇAL, Justen Filho. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comparada e Comentada**. 1ª edição. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2022.

MORAES, Alexandre de. **ADI 7.236 MC/DF**, Brasília, 27 de dezembro de 2022. **REVISTA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**. Brasília, v. 23, n. 131, p. 629-653, out. 2021; jan. 2022.

MENDONÇA, M. S., & CARVALHO, M. S. de. A Nova Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Avant**, 2022.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio da Pesquisa Social**. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2009, p. 09-29. MUCHIUTTI HERNANDES, Wellison. **Conjur.com**, março de 2024. Disponível em: 1. Acesso em: 05 de maio de 2024.

MARÇAL, Justen Filho. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comparada e Comentada**. 1ª edição. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2022.

MORAES, Alexandre de. **ADI 7.236 MC/DF**, Brasília, 27 de dezembro de 2022. MENDONÇA, M. S., & CARVALHO, M. S. de. A Nova Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Avant**, 2022.

REVISTA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Brasília, v. 23, n. 131, p. 629-653, out. 2021; jan. 2022.

SOUZA, A. I. P. Improbidade Administrativa: Uma Análise Crítica das Alterações Trazidas pela Lei nº 14.230/2021. **Revista Processus Multidisciplinar**, 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª edição, rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa: Teoria e Prática.** 3ª edição. Leme: J.H. Mizuno, 2017.

SALVADOR, A. D. Métodos e Técnicas de Pesquisa Bibliográfica. Porto Alegre, RS: Sulina, 1986.


STJ. A jurisprudência do STJ após a lei 14.230 e o tratamento prioritário dos casos de improbidade, disponível em:

<<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/28042024-A-jurisprudencia-do-STJ-apos-a-Lei-14-230-e-o-tratamento-prioritario-dos-casos-de-improbidade>>. Acesso em: 05 de maio de 2024.

PARECER DE TRADUÇÃO DO RESUMO PARA LINGUA INGLESA

Eu, José Alex Ferreira Rodrigues, com formação no curso de Inglês avançado, pelo Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), atesto que realizei a tradução do resumo do trabalho intitulado **“A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DA APLICAÇÃO DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL NÃO DOMINANTE, À LUZ DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO STF”**, de autoria de IAGO EWERTON BARBOSA, sob orientação do(a) Prof. Me. Italo Roberto Tavares do Nascimento. Declaro que o ABSTRACT inserido neste TCC está apto à entrega e análise da banca avaliadora de Trabalho de Conclusão de Curso do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão.

Juazeiro do Norte, 07/06/2024


 Documento assinado digitalmente
JOSE ALEX FERREIRA RODRIGUES
Data: 07/06/2024 15:51:25-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

JOSE ALEX FERREIRA RODRIGUES

PARECER DE REVISÃO ORTOGRÁFICA/GRAMATICAL E NORMATIVA ABNT

Eu, Aline Rodrigues Ferreira, graduada em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Cariri, atesto que realizei a revisão ortográfica e gramatical do trabalho intitulado **“A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DA APLICAÇÃO DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL NÃO DOMINANTE, À LUZ DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO STF”**, de autoria de IAGO EWERTON BARBOSA, sob orientação do(a) Prof. Me. Italo Roberto Tavares do Nascimento. Declaro que este TCC está em conformidade com as normas da ABNT e apto para ser submetido à avaliação da banca examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/UNILEÃO.

Juazeiro do Norte, 07/06/2024

Documento assinado digitalmente
 **ALINE RODRIGUES FERREIRA**
Data: 07/06/2024 16:51:33-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

ALINE RODRIGUES FERREIRA