

CENTRO UNIVERSITÁRIO BRASILEIRO
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

BEATRIZ CAMILA DE ANDRADE
JOYCE DAYANE BORGES DOS SANTOS
PEDRO SAMUEL ALVES DE MORAIS

ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA

RECIFE – PERNAMBUCO

2023

BEATRIZ CAMILA DE ANDRADE
JOYCE DAYANE BORGES DOS SANTOS
PEDRO SAMUEL ALVES DE MORAIS

**ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Artigo científico apresentado ao curso de
Direito, da Faculdade Unibra para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Patrícia Alves da Silva

RECIFE – PERNAMBUCO

2023

Ficha catalográfica elaborada pela
bibliotecária: Dayane Apolinário, CRB4- 2338/ O.

A553a Andrade, Beatriz Camila de.
Análise das alterações promovidas na lei de improbidade administrativa/
Beatriz Camila de Andrade; Joyce Dayane Borges dos Santos; Pedro
Samuel Alves de Moraes. - Recife: O Autor, 2023.
36 p.

Orientador(a): Ma. Patrícia Alves da Silva.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Centro Universitário
Brasileiro - UNIBRA. Bacharelado em Direito, 2023.

Inclui Referências.

1. Acidente vascular cerebral. 2. Idoso. 3. Mobilização precoce. I.
Santos, Joyce Dayane Borges dos. II. Moraes, Pedro Samuel Alves de. III.
Centro Universitário Brasileiro. - UNIBRA. IV. Título.

CDU: 34

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | PROBIDADE ADMINISTRATIVA..... | 7 |
| 1.1 | INTRODUÇÃO À PROBIDADE ADMINISTRATIVA | 7 |
| 1.2 | PRINCIPAIS ASPECTOS DA ANTIGA LEI Nº 8.429/1992..... | 10 |
| 2 | LEI Nº 14.230/2021 | 15 |
| 2.1 | ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº14.230/2021 | 16 |
| 2.2 | RETIRADA DAS CONDUTAS CULPOSAS..... | 17 |
| 2.3 | MUDANÇA NAS MODALIDADES..... | 18 |
| 2.4 | MUDANÇAS NAS PENALIDADES | 23 |
| 2.5 | DECLARAÇÃO DE BENS..... | 27 |
| 2.6 | EXCLUSIVIDADE NA TITULARIDADE DA AÇÃO | 28 |
| 2.7 | PRESCRIÇÃO | 30 |
| 3 | INTERPRETAÇÃO ATUAL DA LEI N.º 14.230/2021 PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES | 33 |
| 4 | IMPACTO NA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS..... | 36 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 38 |
| | REFERÊNCIAS | 41 |

ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Beatriz Camila de Andrade¹

Joyce Dayane Borges dos Santos²

Pedro Samuel Alves de Moraes³

Patrícia Alves da Silva⁴

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar as principais alterações promovidas pela Lei nº14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa - LIA (8.429/1992), com base na legislação, nos mais recentes entendimentos jurisprudenciais dos tribunais superiores, e, nos dizeres da atual doutrina majoritária. As profundas mudanças na LIA dividiram opiniões entre doutrinadores, juristas, agentes públicos, e até mesmo na sociedade, pois, não houve alterações na Lei desde a sua promulgação em 1992 e, quando da promulgação da Lei nº14.230 em 25 de outubro de 2021, surgiram vários questionamentos acerca dos efeitos práticos das modificações. É necessário salientar, que por um lado acreditava-se que a Lei era intransigente no sentido da aplicação de penalidades ao servidor público ímprobo, pois entendia-se que muitos agentes públicos eram punidos excessivamente em razão de falhas do próprio aparato público, por outro, considerava-se que a Lei apresentava lacunas e omissões que resultavam em impunidades aos agentes, e desamparava o interesse público, e nesta toada, a nova LIA surgiu com o intento de proporcionar mais segurança jurídica ao gestor público. Destarte, será realizada uma análise comparativa entre os textos das duas leis supramencionadas, com o intuito de avaliar os efeitos práticos das alterações e as implicações na responsabilização dos agentes públicos e na suscetível projeção de maior segurança jurídica. A metodologia utilizada neste trabalho científico envolve pesquisa, análise e reflexão sobre a alterações promovidas na Lei nº 14.230/2021.

PALAVRAS-CHAVES: Lei de Improbidade Administrativa. Alterações. Moralidade Administrativa; Agentes Públicos

¹ Graduando em Direito pela UNIBRA: E-mail: beatrizandrade.jus@gmail.com

² Graduando em Direito pela UNIBRA: E-mail: joycedayanne@hotmail.com

³ Graduando em Direito pela UNIBRA: E-mail: pedro.morais11@hotmail.com

⁴ Professora Universitária na UNIBRA. Graduada em Jornalismo e Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Mestra em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco na linha de pesquisa de Processo Hermenêutica e Efetividade dos Direitos. Advogada.

ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Beatriz Camila de Andrade⁴

Joyce Dayane Borges dos Santos⁵

Pedro Samuel Alves de Moraes⁶

Patrícia Alves da Silva⁴

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the main changes promoted by Law nº14.230/2021 in the Administrative Improbity Law - LIA (8.429/1992), based on the legislation, on the most recent jurisprudential understandings of the higher courts, and, in the words of the current majority doctrine. The profound changes in the LIA have divided opinions among indoctrinators, jurists, public agents, and even in society, because there have been no changes in the Law since its enactment in 1992 and, when Law nº14.230/2021 was enacted on October 25, 2021, several questions arose about the practical effects of the modifications. It is necessary to point out, that on the one hand it was believed that the Law was intransigent in the sense of applying penalties to the improbable public servant, because it was understood that many public agents were punished excessively due to failures of the public apparatus itself, on the other hand, it was considered that the Law presented gaps and omissions that resulted in impunity to the agents, and it forsaken the public interest, and in this regard, the new LIA emerged with the intention of providing more legal certainty to the public manager. Thus, a comparative analysis will be carried out between the texts of the two aforementioned laws, in order to evaluate the practical effects of the changes and the implications on the accountability of public agents and the susceptible projection of greater legal certainty. The methodology used in this work involves scientific research, analysis and reflection on the changes promoted in Law No. 14.230/2021, predominantly.

KEYWORDS: Administrative Improbity Law. Changes. Administrative Morality. Public Agents.

⁴ Graduando em Direito pela UNIBRA: E-mail: beatrizandrade.jus@gmail.com

⁵ Graduando em Direito pela UNIBRA: E-mail: joycedayanne@hotmail.com

⁶ Graduando em Direito pela UNIBRA: E-mail: pedro.morais11@hotmail.com

⁴ Professora Universitária na UNIBRA. Graduada em Jornalismo e Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Mestra em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco na linha de pesquisa de Processo Hermenêutica e Efetividade dos Direitos. Advogada.

INTRODUÇÃO

Em 25 de outubro do ano de 2021 foi promulgada a Lei nº14.230/2021 (LIA), a qual alterou substancialmente a Lei nº8.429/1992 que dispõe sobre a improbidade administrativa no âmbito público. Tais alterações são de extrema relevância para o direito público, pois implicam diretamente na responsabilização dos agentes públicos, no combate a corrupção, e, na projeção de maior segurança jurídica ao ordenamento.

Imperioso destacar que, se por um lado, o antigo texto da lei trazia diversas falhas e lacunas que culminavam em demasiados desacertos no tocante a atribuição de responsabilização dos agentes públicos e penalidades desproporcionais, o novo texto legal traz como principais mudanças, um rol taxativo de condutas condenáveis que venham a violar os princípios da administração pública, a exclusão da conduta culposa de improbidade, um novo regime prescricional, e novos tipos de nulidades, dentre outras modificações que são consideradas como mais rigorosas para a responsabilização dos agentes ímprobos, chegando a ser reputada como uma lei que carrega maior segurança jurídica para a Administração Pública e seus agentes.

Outrossim, a nova Lei de Improbidade administrativa foi alvo de muitas críticas e dúvidas quanto à sua aplicação, diante de diversas controvérsias doutrinárias, o que gerou diversas discussões sobre sua efetividade e rigorosidade.

Neste diapasão, o objetivo geral deste estudo é analisar amplamente as principais alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa - LIA (8.429/1992), com base na legislação, nos mais recentes entendimentos jurisprudenciais dos tribunais superiores e nas atuais doutrinas majoritárias.

Além disso, existem objetivos específicos, que incluem: analisar as principais alterações promovidas na LIA, fazendo um estudo comparativo entre a Lei nº 14.230/2021 e a Lei nº 8.429/1992; identificar as consequências das alterações no mundo jurídico e como essas mudanças afetam a aplicação da lei, dada a controvérsia existente; avaliar se as alterações na legislação realmente trouxeram

mais segurança jurídica ou acarretaram mais impunidade aos agentes públicos, considerando as divergências doutrinárias.

Considerando as análises das modificações, é plausível conjecturar que as alterações inseridas na legislação podem ter gerado um impacto amplo e multifacetado no sistema de responsabilização dos agentes públicos, acarretando desafios para a aplicação eficaz da lei e para a assecuração da segurança jurídica.

A existência de controvérsias entre as interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, juntamente com a variedade de percepções sobre as implicações práticas das mudanças, pode estar influenciando a efetividade da lei e instaurando um ambiente de incerteza na utilização do sistema jurídico associado à improbidade administrativa.

A importância deste estudo reside na necessidade de aprofundar a compreensão das implicações dessas mudanças na prática da aplicação da lei, nas premissas doutrinárias preponderantes e nas interpretações estabelecidas pela jurisprudência. A reforma da LIA visa conferir maior estabilidade jurídica aos agentes públicos, evitando punições excessivas, mas, ao mesmo tempo, suscita indagações acerca do delicado equilíbrio entre responsabilização e preservação de uma administração pública eficaz.

Esta pesquisa visa, portanto, fornecer, uma análise abrangente e crítica das mudanças na Lei de Improbidade Administrativa e seus impactos, contribuindo para o aprimoramento do entendimento sobre a eficácia da legislação e suas implicações para a administração pública no contexto legal brasileiro.

Tamanho é a importância desse tema na legislação brasileira que foi alçado na Constituição Federal, em seu art. 37, §4.

1 PROBIDADE ADMINISTRATIVA

1.1 INTRODUÇÃO À PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Probidade deriva de lealdade, honestidade, justiça. Conforme preceitua Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1999, p. 1.086 e 1.640), probidade: “Significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à

integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade”.

A probidade, sinônimo de honestidade, tem como corolário o princípio constitucional da Moralidade, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 que traz o princípio da Moralidade como fundamento que deve ser observado por todos os Poderes da República, *in verbis*:

De acordo com o Art. 37, presente na Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Assim, independentemente das discordâncias a respeito desse assunto, é possível inferir que os conceitos de moralidade e probidade se entrelaçam. Isso ocorre porque, embora algumas leis façam menção a esses dois conceitos de forma separada, a probidade, enquanto princípio, pode ser considerada como uma componente essencial do princípio da moralidade. Isso se deve ao fato de que todo ato de probidade é intrinsecamente moral, mas nem todo ato de moralidade está relacionado à probidade.

Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, destaca o seguinte ponto de vista:

[...] como princípios, os da moralidade e probidade se confundem; como infração, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui apenas uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei. (DI PIETRO, 2022, p. 1019).

O doutrinador Marçal Justen Filho em sua obra “Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (2021, p. 25) expressa que “o conceito de moralidade é muito mais amplo do que o de probidade. Há condutas que se configuram como imorais, mas que não se qualificam como ímprobos.” Isto posto, apesar de serem conceitos parecidos, moralidade e probidade não se confundem.

Em contrapartida, temos a Improbidade Administrativa, que são condutas ilegais e desonestas praticadas por agentes públicos que vão de encontro ao interesse público, a respeito disso, José Afonso da Silva disserta que “a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem” (2020, p. 936).

Nesse sentido, o doutrinador Marinho Pazzaglini filho conclui:

Improbidade administrativa é termo técnico para designar corrupção administrativa, aquisição de vantagens indevidas, exercício de funções nocivas, utilizando para isso o tráfico de influência nas esferas da Administração Pública, favorecendo poucos em detrimento dos interesses da sociedade, concedendo favores e privilégios ilícitos (PAZZAGLINI, 1996, p. 35).

Para assegurar o campo da honestidade na Administração Pública, e proteger o princípio constitucional da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CRFB/88), foi sancionada a Lei de Improbidade Administrativa, que, segundo disserta a autora Vivian Maria Pereira Ferreira (2020, p.14) “a lei de improbidade administrativa tem o potencial para desempenhar um importante papel no sistema democrático, ao coibir práticas na Administração Pública que contrarie o interesse público.”

Ou seja, a Lei serve como um instrumento legal crucial para punir e prevenir atos de corrupção, desonestidade e abuso de poder por parte de agentes públicos, contribuindo, assim, para a construção de uma gestão pública mais ética e transparente, em conformidade com os princípios democráticos e os valores fundamentais da sociedade.

Com efeito, os autores Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa, entendem que foi exatamente visando a assegurar a integridade do patrimônio público que a Lei de Improbidade erige o sistema de responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade, importando a tutela da probidade na organização do Estado (2022, p. 20).

Dessa forma, a Lei de Improbidade Administrativa desempenha um papel crucial na preservação dos interesses públicos, contribuindo para a efetivação dos princípios democráticos e o fortalecimento da confiança da sociedade na Administração Pública.

Segundo retrata o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

A ação de improbidade é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa (2014, p.1111).

Por meio desse mecanismo legal, busca-se assegurar a conduta ética e proba no âmbito da Administração Pública, combatendo práticas que vão de encontro aos interesses públicos e à integridade na gestão dos recursos e das políticas governamentais.

Ademais, antes da existência de uma legislação específica sobre atos de improbidade administrativa, a noção de responsabilidade do agente em relação aos interesses públicos e o princípio da probidade na administração já estavam presentes no sistema jurídico brasileiro.

Desde a Constituição de 1891, a violação da probidade administrativa era considerada um crime de responsabilidade do Presidente da República, o que implicava na perda do cargo e na inabilitação temporária para ocupar qualquer função pública.

Os atos de improbidade de agentes públicos em geral foram regulamentados pela Lei nº 3.240 de 1941, que abordava casos de corrupção por servidores públicos e permitia o sequestro de bens de pessoas envolvidas em crimes que prejudicavam a Fazenda Pública.

Além disso, a Lei nº 1079 de 1950 já definia crimes contra a probidade na administração, com penalidade de perda do cargo ou função.

Oportuno salientar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, parágrafo 4º, estabeleceu de forma clara e inequívoca as consequências da prática de atos de improbidade administrativa, representando uma norma de eficácia contida que delineia as medidas a serem tomadas nesse contexto. O dispositivo constitucional em questão estipula o seguinte:

Art. 37. 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.

Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece que a prática de atos de improbidade administrativa acarreta medidas punitivas que incluem a suspensão dos direitos políticos, a destituição da função pública, a indisponibilidade dos bens do infrator e a obrigação de ressarcimento aos cofres públicos, de acordo com o que for estipulado na legislação específica.

Tal norma, foi regulamentada pela Lei nº 8.428/1992, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), fruto do objeto deste estudo.

1.2 PRINCIPAIS ASPECTOS DA ANTIGA LEI Nº 8.429/1992

Com a finalidade de dar efetividade ao preceito constitucional mencionado anteriormente, em 1992, foi promulgada a Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

A Lei nº 8.429/92 teve origem no Projeto de Lei 1.446/91, enviado pelo presidente Fernando Collor de Mello, como uma resposta à disseminada corrupção que assolava o Brasil naquela época.

O ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho, que fazia parte do governo naquela ocasião, ressaltou a importância do combate à corrupção na justificativa para a lei, enfatizando que a corrupção era uma das maiores chagas que ainda afligiam o país, embora fosse abordada sob o pretexto da moralidade.

Com efeito, essa legislação surgiu com o propósito, à época, de combater a corrupção no Brasil e prevenir a dissipação dos recursos e valores públicos.

Sobre o tema, a autora Vivian Maria leciona: A Lei de Improbidade Administrativa (nº 8.429/92) foi editada com vistas a aprimorar o combate à corrupção no país, fortalecendo uma agenda de promoção judicial da moralidade política. (FERREIRA, 2020, p. 14).

Nesse sentido, a LIA foi concebida como um mecanismo legal abrangente e específico para abordar as questões relacionadas à conduta imprópria de agentes públicos e terceiros que atentam contra a integridade da Administração Pública e a utilização adequada dos recursos públicos.

A promulgação da LIA representou um marco significativo na busca pela transparência, responsabilidade e probidade na gestão pública, estabelecendo padrões claros de conduta e definindo as consequências legais para aqueles que praticam atos de improbidade administrativa.

Desde então, essa legislação desempenha um papel crucial na preservação dos princípios democráticos e na promoção da boa governança, contribuindo para um ambiente administrativo mais ético e responsável em prol do interesse público.

A referida lei, em seu texto original, dividiu os atos de improbidade em 3 (três) categorias, quais sejam: atos que importam enriquecimento ilícito conforme o artigo 9; atos que causam lesão ao erário nos termos do artigo 10; atos que atentam contra os princípios da Administração Pública nos moldes do artigo 11, e, ainda foi introduzido o artigo 10-A pela Lei complementar nº 157, sobre atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Insta salientar, que os atos previstos previam as modalidades de atos em rol meramente exemplificativo, assim, qualquer conduta dolosa ou culposa que causasse lesão ao erário ou atentasse contra os princípios da Administração, por exemplo, poderiam ensejar a responsabilização por improbidade administrativa.

O art. 9º da Lei 8.429/92 estabelecia o seguinte:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

As ações listadas no artigo não são exaustivas, o que significa que qualquer conduta desonesta que resulte em enriquecimento do agente público ou, em alguns casos, de terceiros, pode ser considerada um ato de improbidade administrativa.

Em resumo, o enriquecimento ilícito refere-se à obtenção de benefícios pessoais, seja adquirindo vantagens financeiras ou economizando de maneira indevida, prejudicando a integridade no exercício de funções públicas. Essas vantagens geralmente são para o benefício do próprio agente público, mas, em certos casos, podem beneficiar terceiros.

É importante destacar que a caracterização de atos de improbidade por enriquecimento ilícito não requer necessariamente prejuízo aos recursos públicos, mas abrange situações em que a pessoa tolera atividades ilícitas em troca de benefícios pessoais.

O art. 10 da antiga Lei dispunha o seguinte:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Da mesma forma que nos atos que resultam em enriquecimento ilícito, as ações descritas nos itens do artigo 10 da antiga Lei de Improbidade Administrativa não são taxativas. Isso significa que qualquer comportamento desonesto que cause prejuízo aos recursos públicos pode ser considerado um ato de improbidade administrativa.

Já o art. 11 da antiga Lei dispunha:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Aqui é muito importante se atentar, que as situações descritas nos incisos desse artigo constituíam em um rol exemplificativo, ou seja, situações ilustrativas. Portanto, um agente público poderia ser responsabilizado por qualquer ato que fosse contrário aos princípios da Administração Pública, mesmo que não estivesse explicitamente mencionado na lei.

As penalidades estatuídas na redação da Lei nº 8.429/92 (art. 12) foram previstas com o lastro de regulamentar o art. 37, §4, da CRFB/88 que dispõe:

§ 4º 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.

O art. 12 previa sanções diversificadas para cada modalidade de ato, exigindo-se que o juiz levasse em conta a extensão do dano causado, bem como, o proveito econômico obtido pelo agente.

Nesse contexto, fica evidenciada a natureza civil das ações de improbidade administrativa, uma vez que a imposição de penalidades de acordo com o artigo 37, § 4º da Constituição de 1988 e aplicadas conforme as disposições da Lei de Improbidade Administrativa não impedem a condenação criminal, caso o ato de improbidade esteja simultaneamente previsto na Lei de Improbidade Administrativa e na legislação penal.

O art. 13 tratava sobre a declaração de bens, consubstanciada na exigência de o agente público especificar tudo que constituía seu patrimônio ao ingressar e ao deixar a função pública, com o objetivo de verificar se a exibição de riqueza era compatível com a renda percebida pelo agente ou se haveria eventual enriquecimento ilícito praticado no exercício da função.

Essa declaração deveria ser atualizada anualmente e também na ocasião em que o agente público deixasse seu cargo, mandato, emprego ou função. A punição para aqueles que se recusassem a apresentar a declaração de bens ou fornecessem informações falsas era a demissão, sem prejuízo de outras sanções que pudessem ser aplicadas, conforme indicado no § 3º da antiga Lei de Improbidade Administrativa.

Acerca da legitimidade de exercer a representação contra o agente público ímprobo, o art. 14 previa que qualquer pessoa física ou jurídica poderia representar

à autoridade competente para que fosse instaurada a investigação para apurar a prática de ato de improbidade administrativa.

Sobre o tema, em relação aos agentes públicos, ao contrário dos particulares, que têm o direito de representação, os servidores públicos têm a obrigação de denunciar às autoridades administrativas competentes qualquer suspeita de prática de improbidade, sob pena de infração disciplinar, conforme estipulado nos artigos 116, VI e XII da Lei 8.112/1990.

Nesse viés, o artigo 19 da Lei de Improbidade Administrativa estabelece medidas de repressão contra o uso indevido da representação por qualquer pessoa, tipificando como crime a apresentação de denúncia contra um "agente público ou terceiro beneficiário" quando o autor da denúncia sabe que o acusado é inocente.

Importa destacar, que acerca da legitimidade para propor a ação de improbidade administrativa, o art. 17 determinou que a pessoa jurídica interessada e o Ministério Público seriam as partes legítimas.

Ainda sobre os aspectos da antiga lei que merecem destaque, é importante mencionar que o art. 23, I, da antiga LIA previa que o prazo prescricional para que fosse proposta a ação de improbidade em face do agente público temporário, era de 5 (cinco) anos, contados a partir do término do mandato e/ou função pública. O art. 23, II, estabelecia que o prazo para propor a ação em face de agentes públicos efetivos, seria o prazo previsto em lei específica, e por fim, o art. 23, III, dispunha que o prazo para propor a ação em face de entidades beneficiadas, era de 5 (cinco) anos, contados a partir da apresentação da prestação de contas à Administração.

Ao longo da vigência da Lei nº 8.429/92, que é a Lei de Improbidade Administrativa em vigor, tornaram-se evidentes algumas lacunas e necessidades de ajustes em seu texto legal. Foi nesse contexto que surgiu o Projeto de Lei nº 10.887/2018, que resultou na promulgação da Lei nº 14.230/2021, comumente chamada "Nova Lei de Improbidade Administrativa".

Assim, a "Nova Lei de Improbidade Administrativa" representou um esforço do legislador em atualizar e aperfeiçoar a abordagem legal para casos de improbidade administrativa, buscando equilibrar a necessidade de responsabilização dos infratores com a preservação dos direitos fundamentais e a eficácia da Administração Pública.

2 LEI Nº 14.230/2021

Primeiramente, não é forçoso salientar que apesar de ser chamada de “Nova LIA” a Lei de Improbidade Administrativa não é uma nova lei, apenas foram feitas significativas mudanças, pela Lei nº 14.230/2021, na estrutura e essência da lei original, que foi, e está sendo, objeto de grandes questionamentos jurídicos e sociais.

Essa reforma legislativa não apenas atualizou aspectos da Lei de Improbidade Administrativa, mas também reavaliou e modificou alguns de seus princípios e dispositivos fundamentais.

Como resultado, o cenário legal relacionado à improbidade administrativa passou por transformações importantes, suscitando uma série de questionamentos e discussões entre juristas, especialistas em direito administrativo, e a sociedade em geral.

Dessa forma, é fundamental reconhecer que a Lei nº 14.230/2021 representa uma reforma significativa na Lei de Improbidade Administrativa existente, que tem gerado reflexões e análises profundas sobre seus impactos, eficácia e adequação às demandas contemporâneas da Administração Pública e do sistema legal brasileiro como um todo.

Em seu livro, Marçal Justen Filho opina sobre a promulgação da nova LIA, “A expectativa é que propiciem a agilização dos processos e a efetividade da punição a condutas ímprobas.” (2021, p. 10).”

Essa citação destaca a perspectiva de que as alterações na lei têm o potencial de tornar os procedimentos legais relacionados à improbidade administrativa mais eficientes, agilizando a tramitação dos casos e, ao mesmo tempo, assegurando que aqueles que cometeram atos ímprobos sejam devidamente responsabilizados.

Depreende-se, então, que o objetivo principal dessas mudanças é equilibrar a necessidade de combater a corrupção e a má gestão na Administração Pública com a garantia dos direitos fundamentais e a celeridade dos processos judiciais.

Conforme mencionado anteriormente, devido, às substanciais alterações implementadas, a lei atualmente suscita diversas interpretações tanto na doutrina

quanto na jurisprudência, as quais serão abordadas em detalhes mais adiante nesta pesquisa.

Dado o contexto apresentado, é relevante observar que o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do Ministro Alexandre de Moraes, proferiu decisões na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7236, suspendendo vários dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) que haviam sido modificados pela Lei nº 14.230/2021. Essa suspensão de dispositivos ocorreu em razão de diversas razões, incluindo a alegação de insegurança jurídica e a possibilidade de violação de princípios constitucionais.

De acordo com o Portal do STF, a exemplo dos dispositivos suspensos, tem-se o artigo 1º, parágrafo 8, da Lei nº 14.230/2021, que afasta a improbidade nos casos em que a conduta ímproba se basear em entendimento controvertido nos tribunais, o STF entendeu que, “embora a intenção tenha sido proteger a boa-fé do gestor público, o critério utilizado é excessivamente amplo e gera insegurança jurídica”.

Nesse viés, o STF também julgou a inconstitucionalidade de duas ADIs propostas contra duas alterações na Lei, ADI Nº 7042/DF e ADI Nº 7043/DF, que dispunham sobre a restrição da legitimidade para ajuizamento da ação de improbidade e para a realização de acordos, e, sobre a obrigatoriedade de a assessoria jurídica defender o agente público que tenha emitido parecer, com trânsito em julgado do acórdão em 07 de março de 2023.

Passaremos a analisar as principais alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

2.1 ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021

Em linhas gerais, as principais mudanças na Lei de Improbidade Administrativa foram: a retirada de condutas praticadas na modalidade culposa, a partir de agora é exigido, em qualquer hipótese, o elemento subjetivo do dolo específico para que seja configurado ato de improbidade; previsão de taxatividade no enquadramento dos tipos previstos; previsão do Nepotismo como ato ímprobo expressamente previsto na Lei; a titularidade na propositura da ação, que passou a

ser exclusiva do ministério Público; o prazo prescricional para promover ação, que passou a ser de 8 (oito) anos; as penalidades que obtiveram alterações em ambas as modalidades de atos administrativos, entre muitas outras (FERREIRA, 2022).

2.2 RETIRADA DAS CONDUTAS CULPOSAS

No Direito, de forma ampla, tem-se o dolo genérico e o dolo específico. Aquele se dá quando não se exige nenhuma finalidade especial para a prática do ato, enquanto este se consubstancia em uma finalidade particular, especial, específica ao praticar uma conduta.

Na redação anterior da lei, embora permitisse a modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa, apenas a considerava configurada em caso de erro grosseiro ou culpa grave.

Nesse contexto, a doutrina esclarece de maneira mais precisa:

Não bastaria, contudo, a verificação de culpa leve para incidência excepcional das sanções de improbidade. Naquele contexto, prevaleceu o entendimento de que a culpa, indicada na redação originária do art. 10 da LIA, deveria ser “grave”. (NEVES, RESENDE, 2021, p. 5).

A partir de agora, contrariando entendimento anterior do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e inovando exponencialmente na legislação, o dolo específico do sujeito passivo em querer causar umas das condutas tipificadas nos arts. 9, 10 e 11 da LIA, é elemento indispensável para a configuração do ato de improbidade.

Essa alteração, sem dúvidas, é uma das mais significativas que foram promovidas pela reforma, e por isso, obteve bastante repercussão no âmbito do Direito Brasileiro.

Com a referida mudança, a simples negligência, imprudência, e falta de zelo do agente público no exercício da função pública, não configura mais improbidade administrativa, pois, apenas aquele que comprovadamente agiu de má-fé, com o fim específico de causar uma conduta descrita na Lei, pode responder por ato de improbidade. Vejamos:

Art. 1º, §1, da Lei nº 14.230/2021: § 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.

Nesse sentido, “considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (art. 1º, §2, Lei nº 14.230/2021). Nesse sentido, é límpido que o dolo mencionado na nova LIA exige uma intenção específica de alcançar o resultado ímprobo previsto na Lei.

Outrossim, a referida Lei dispõe que “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” (art. 1º, §3).

Além disso, como fruto das alterações, também não configura improbidade administrativa a mera divergência de interpretação da lei decorrente de jurisprudência, ainda que não pacificada ou que não venha a ser posteriormente modificada pelo Poder Judiciário (art. 1º, §8).

Dessa sorte, a partir do disposto na nova Lei, somente será considerado ato de improbidade administrativa, se restar comprovado o dolo específico do agente em praticar ato incompatível com a lei, excluindo, portanto, qualquer ato que seja praticado de forma culposa, ainda que grave. Sendo este o caso, o agente poderá ser responsabilizado em outras esferas, a exemplo da civil ou penal, mas não será enquadrado como ato de improbidade administrativa.

2.3 MUDANÇA NAS MODALIDADES

Ressalta-se, que a antiga LIA dividiu os atos de improbidade em 3 (três) categorias, quais sejam: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9); atos que causam lesão ao erário (art.10); atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art.11), e, ainda foi introduzido o artigo 10-A pela Lei complementar nº 157, sobre atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Em relação aos atos que importam enriquecimento, não foram realizadas alterações substanciais, apenas foi incluído a expressão “mediante a prática de ato doloso” para enfatizar a necessidade do elemento subjetivo, também foi adicionado novas espécies de atos, e manteve-se o rol exemplificativo dessa modalidade. Vejamos:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).8

(...)

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

(...)

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

Com efeito, sobre a inclusão da expressão “mediante a prática de ato doloso” no citado art. 9, os doutrinadores Rafael de Oliveira e Renato Kim, na obra “Nova Lei de Improbidade Administrativa (2021, p. 74) afirma que “é despiciendo, pois sempre se entendeu que tal modalidade de improbidade administrativa somente era punível mediante dolo.”

Sobre os atos que causam prejuízo ao erário, é importante destacar que a partir da nova Lei, só haverá improbidade se a conduta tiver sido dolosa e se o prejuízo for efetivo e comprovado. Antes, o STJ entendia a possibilidade de ato de improbidade ainda que o dano fosse apenas presumido, hoje, não é mais possível. Ou seja, a mera perda patrimonial não acarretará improbidade administrativa, salvo se praticado mediante ato doloso com essa finalidade (art.10, §2º). Ademais, o rol dessa modalidade também permanece exemplificativo. Vejamos quais foram as alterações:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

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; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

X - agir illicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

XXI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Sobre o tema, os doutrinadores Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim, afirmam:

São exemplificativas as subespécies de atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário previstas nos incisos I a XXII do artigo 10, em razão da expressão “notadamente” constante no final do caput do referido dispositivo. (COSTA, 2021, p. 96)

Lado outro, os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública não mais possuem mais o rol exemplificativo, isto é, após o advento da nova LIA, tem se entendido que o rol do artigo 11 traz uma lista taxativa de hipóteses. Dessa forma, se uma conduta não estiver expressamente prevista nos termos do art. 11 e seus incisos, não é possível a tipificação do ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido, foram inseridas novas hipóteses no rol taxativo do art. 11, dentre as mais importantes estão: o nepotismo, com o objetivo de tipificar como ato de improbidade o disposto na súmula vinculante nº 13, e a personalização de realizações da Administração Pública para enaltecimento do agente público.

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;” (BRASIL, 2021, Lei nº 14.230)

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do

agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.” (BRASIL, 2021, Lei nº 14.230).

A esse respeito, importante frisar que, para que o nepotismo seja enquadrado como improbidade, é necessário dolo específico com essa finalidade ilícita, não bastando a mera indicação ou nomeação política praticada pelo agente (art. 11, §5º).

Ademais, o ato tipificado no inciso XII do citado artigo, já era previsto na Constituição Federal, em seu art. 37, §1º, contudo, agora além de ser uma conduta ilegal, é também considerada expressamente como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, nesse caso, o princípio da impessoalidade.

Insta mencionar, que só é ato de improbidade que viola os princípios, se a violação tiver lesividade juridicamente relevante (art. 11, §4) isto é, para ser considerado improbidade e poder ter a sanção legalmente aplicada, a conduta precisa ser expressamente prevista no rol do art.11, ter sido praticada com dolo específico, além de ser reprovável de modo significativo, sendo irrelevante nesse caso, que as condutas produzam danos ao erário ou enriquecimento ilícito ao agente (art.11, §4, parte final). Vejamos como ficou o artigo aludido após as modificações:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de

servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

Conforme exposto acima, também foram adicionados os parágrafos 3º, 4º e 5º ao artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

O parágrafo 3º requer que o Ministério Público, ao iniciar uma ação de improbidade, identifique o ato ilícito praticado no exercício da função pública, mencionando a norma constitucional, legal ou infralegal que foi violada para caracterizar o ato de improbidade, evitando alegações genéricas.

Ou seja, é necessário indicar de forma objetiva qual dispositivo normativo foi infringido e em qual parte do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa o ato se enquadra.

O parágrafo 4º passa a exigir a demonstração de um dano relevante ao bem jurídico protegido, independentemente de dano aos cofres públicos ou enriquecimento ilícito do agente público.

E o parágrafo 5º estabelece que a simples nomeação ou indicação política por detentores de mandatos eletivos não constitui improbidade administrativa, a menos que seja comprovado o dolo do agente público.

Essas mudanças têm o objetivo de tornar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa mais precisa e focada em situações em que realmente haja má-fé por parte do agente público.

Por fim, referente a modalidade prevista no art. 10-A, ela foi revogada pela nova LIA, contudo, o seu preceito não deixou de existir, passando a integrar a modalidade de atos que causam lesão ao erário, no inciso XXII.

2.4 MUDANÇAS NAS PENALIDADES

A Constituição Federal prevê o seguinte quanto as sanções importadas pelo cometimento de ato de improbidade administrativa:

Art. 37. § 4º 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." (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, houveram diversas alterações no que tange a essas penalidades, mas não em sua tipologia, visto que advém do texto constitucional, e sim na forma de aplicação, quantidade e tempo de cumprimento das penas.

No que se refere aos atos de improbidade que causem enriquecimento ilícito, devem ser aplicadas as penas isolada ou cumulativamente de: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos por até 14 (quatorze) anos; pagamento de multa civil igual ao valor do acréscimo patrimonial; e, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por até 14 (quatorze) anos. Nesse sentido:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao

valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

Comparando com as sanções que eram aplicadas antes da Lei n.º 14.230, tem-se que: foi aumentada a suspensão dos direitos políticos, que era de 8 (oito) a 10 (dez) anos; a multa civil que foi reduzida, pois antes era no valor de até 3x o valor do acréscimo percebido; e a proibição de contratar, que foi ampliada, pois antes era pelo prazo de 10 (dez) anos.

Quanto aos atos que causem prejuízo ao erário, devem ser aplicadas isolada ou cumulativamente as seguintes penas: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos por até 12 (doze) anos; pagamento de multa civil igual ao valor do dano ao erário; e, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por até 12 (doze) anos. Sobre o tema:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

Comparando, tem-se que: foi aumentada a suspensão dos direitos políticos, que era de 5 (cinco) a 8 (oito) anos; a multa civil que foi reduzida para o valor do próprio dano causado; e a proibição de contratar, que foi ampliada, pois antes era pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Finalmente, referente aos danos que resultem violação aos princípios da Administração Pública, o agente passou a poder sofrer as seguintes penalidades: ressarcimento integral do dano, se houver; pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e, proibição de

contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por até 4 (quatro) anos. Vejamos:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

Ao comparar com a antiga redação é possível concluir que as sanções desta modalidade foram consideravelmente amenizadas, pois foi excluída a suspensão dos direitos políticos; foi reduzida a multa civil que era de 100 (cem) vezes a remuneração para 24 vezes, porém, foi ampliada a proibição de contratar de 3 (três) para 4 (quatro) anos.

Importante salientar que as sanções supramencionadas não possuem natureza penal, e sim natureza política, administrativa e civil.

Outrossim, a aplicação dessas sanções, em regra, não impede que outras sejam aplicadas em diferentes esferas, isso em respeito ao princípio de independência entre as instâncias, contudo, o legislador deixou expresso que as sanções eventualmente aplicadas em outras esferas, devem ser compensadas com as sanções aplicadas com base na LIA (art. 21, §5):

Isso está em conformidade com a atual redação do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa e está alinhado com a Constituição Federal, visto que o artigo 37, § 4º da Constituição estabelece que a improbidade administrativa resulta na aplicação das sanções correspondentes, sem impedir a ação penal apropriada, o que destaca o caráter não penal das sanções previstas na LIA.

Ainda sobre as penalidades, a multa civil, prevista para os três atos de improbidade, pode ser aumentada até o dobro, se o valor indicado nos incisos I, II e III do art. 12 revelar-se ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade, levando-se em consideração a situação econômica do réu, na forma do § 2º do art. 12 da LIA, inserido pela Lei 14.230/2021.

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do caput deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

No que diz respeito à sanção de proibição de contratação com o poder público, o § 4º do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, introduzido pela Lei 14.230/2021, ressalta que essa sanção se aplica apenas ao ente público que sofreu o prejuízo.

No entanto, excepcionalmente e por motivos relevantes devidamente justificados, essa sanção pode ser estendida aos demais entes federados, desde que sejam considerados os impactos econômicos e sociais das sanções, com o objetivo de preservar a função social da pessoa jurídica envolvida. Vejamos:

§ 4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo.

A Lei nº 14.230/2021 também inovou ao prever os “atos de improbidade de menor ofensa” em seu art. 12, §5, consubstanciada em situações menos graves, que atribui apenas uma pena de multa, e quando for o caso, perda de bens e ressarcimento ao erário:

§ 5º No caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do caput deste artigo.

Acerca do assunto aduz a doutrina:

É preciso lembrar que as duas medidas em comento não possuem natureza sancionatória, razão pela qual inexistente qualquer liberdade concedida ao órgão julgador para afastar a sua aplicação. Não por outra razão, as duas medidas devem ser impostas mesmo nos casos de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados pela Lei 8.429/1992 (art. 12, § 5º, da LIA) e de celebração de acordo de não persecução civil (art. 17-B, I, da LIA). (NEVES, RESENDE, 2021, p.47).

No entanto, um desafio na interpretação desse dispositivo legal é definir o que constitui atos de menor ofensa aos bens jurídicos. Isso pode conferir uma discricionariedade excessiva ao magistrado, que teria que decidir caso a caso, sem parâmetros legais claros, o que se enquadra nesse conceito vago.

Por fim, de acordo com o art. 12, §9º da nova LIA, as sanções só podem ser efetivamente executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

2.5 DECLARAÇÃO DE BENS

Como condição de posse em cargo público, a LIA exige que seja apresentado o documento de declaração de bens, qual seja, a declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza (IR), para que a Administração possa acompanhar a evolução da riqueza do agente público e se erra evolução seria compatível com a renda percebida pelo agente ou se haveria eventual enriquecimento ilícito praticado no exercício da função.

Sobre o instituto disserta a doutrina:

Trata-se de importante medida para a preservação do patrimônio público, pois são expressamente registrados, no momento da posse, todos os bens pertencentes ao agente público. Assim, facilita-se a posterior verificação de eventual enriquecimento ilícito, demonstrável a partir de uma incompatibilidade do atual patrimônio do servidor com a remuneração e demais verbas lícitas recebidas no período. (COSTA, 2021, p. 264).

Sobre o tema assim dispõe a LIA:

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

Conforme acima, com o advento da nova LIA, a apresentação de declaração do IR como condição para tomar posse e entrar em exercício em cargo público, passou a ser obrigatória, sob pena de demissão, nos termos do art. 13. Ademais, é necessária a atualização anual deste documento, e não é possível a substituição por qualquer outro semelhante (art. 13, §2º).

Sobre o tema, com a eliminação da categoria culposa na Lei de Improbidade Administrativa, tornou-se evidente que a simples evolução desproporcional do patrimônio do agente público não é mais suficiente para caracterizar um ato de

improbidade. Agora, é necessário também comprovar a existência de uma conduta dolosa e estabelecer um nexo causal entre essa conduta e o enriquecimento ilícito do agente.

2.6 EXCLUSIVIDADE NA TITULARIDADE DA AÇÃO

Na versão original da Lei n.º 8.429/92, a titularidade da ação de improbidade era restrita a pessoa jurídica interessada e ao Ministério Público. No entanto, com a nova redação do art. 17, caput, da nova LIA, buscou-se excluir essa possibilidade da pessoa jurídica interessada, e a titularidade da ação passou a ser de exclusividade do Ministério Público:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043).

O Supremo Tribunal Federal (STF), contudo, determinou que essa mudança era contrária à Constituição. Os entes públicos que sofreram prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados, de forma concorrente com o Ministério Público, a propor ação e celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos.

Segundo o STF, “a supressão da prerrogativa das pessoas jurídicas lesadas fere a lógica constitucional de proteção ao patrimônio público, e representa grave limitação ao amplo acesso à jurisdição” (STF. Plenário. ADI 7042/DF e ADI 7043/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgados em 31/08/2022 - INFO 1066).

No voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, a ênfase foi colocada no artigo 129, §1º da Constituição Federal, que confere ao Ministério Público legitimidade para ações de improbidade administrativa, porém não estabelece impedimentos para terceiros nesse contexto. O ministro expressou sua preocupação quanto aos potenciais efeitos da exclusividade do Ministério Público na condução dessas ações, principalmente no que diz respeito à luta contra a corrupção, ilegalidade e imoralidade no âmbito do setor público.

Ele destacou que o legislador constituinte demonstrou grande preocupação com o aprimoramento do combate à corrupção no serviço público, ao estabelecer

códigos de conduta para a Administração Pública e seus agentes, assim como ao introduzir a possibilidade de responsabilização e aplicação de severas sanções por atos de improbidade administrativa no artigo 37, § 4º da Constituição Federal.

No entanto, o ministro enfatizou que a exclusão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para propor ações de improbidade administrativa pode resultar em um monopólio absoluto por parte do Ministério Público no combate à corrupção, o que não estaria de acordo com a Constituição Federal. Ele argumentou que essa exclusividade carece de um sistema de freios e contrapesos, semelhante ao estabelecido para ações penais públicas, conforme previsto no artigo 5º, LIX, da Constituição Federal. Vejamos o voto do Ministro na íntegra:

[...] O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF). Tratou-se de verdadeira evolução legislativa, pois o Decreto-Lei Federal 3.240, de 8 de maio de 1941, previa somente o sequestro e a perda dos bens de autores de crimes que resultavam em prejuízo para a Fazenda Pública, desde que acarretassem locupletamento ilícito, e subsidiariamente, a reparação civil do dano e a incorporação ao patrimônio público de bens de aquisição ilegítima de pessoa que exercesse ou tivesse exercido função pública [...] A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa caracteriza uma espécie de monopólio absoluto do combate à corrupção ao Ministério Público, não autorizado, 39 entretanto, pela Constituição Federal, e sem qualquer sistema de freios e contrapesos como estabelecido na hipótese das ações penais públicas (art. 5º, LIX, da CF). (STF. REsp 852.475 SP. Relator Ministro Alexandre de Moraes. 17 de fevereiro de 2022).

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de permitir que as pessoas jurídicas afetadas por atos de improbidade administrativa atuem ativamente na promoção de ações legais tem várias implicações significativas. Isso significa que órgãos públicos, empresas estatais e outras entidades prejudicadas por práticas de improbidade administrativa podem agora, em conjunto com o Ministério Público, buscar a reparação de danos e responsabilizar agentes públicos ou terceiros envolvidos em tais atos.

Essa decisão amplia o acesso à justiça, garantindo que as entidades prejudicadas possam proteger seus interesses financeiros e o patrimônio público de forma eficaz. Além disso, isso reforça a proteção ao patrimônio público, tornando mais ágeis e flexíveis os processos legais relacionados à improbidade

administrativa. O combate à corrupção e à má administração pública também é fortalecido, pois as entidades prejudicadas têm um papel mais ativo na busca por justiça e responsabilização.

Em resumo, essa decisão do STF tem o potencial de melhorar a integridade e a responsabilização na administração pública, permitindo que as entidades prejudicadas exerçam um papel fundamental na defesa do patrimônio público e na busca por reparação em casos de improbidade administrativa.

2.7 PRESCRIÇÃO

As mudanças no regime prescricional foram muito significativas, conforme já esmiuçado em tópico anterior, o artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) anteriormente estabelecia prazos prescricionais específicos para diferentes situações.

O inciso I fixava um prazo prescricional de cinco anos para a aplicação de sanções de improbidade em relação a agentes públicos com vínculos temporários ou precários com o Poder Público.

O inciso II determinava o uso do prazo estabelecido em lei específica para infrações disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público para agentes ocupantes de cargos efetivos, empregos na Administração Pública e outras pessoas listadas no artigo 1º da LIA.

E o inciso III tratava dos atos de improbidade atribuídos a entidades que recebiam subsídios, benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios de órgãos públicos e cujo financiamento pelo erário representasse menos de cinquenta por cento do seu patrimônio ou receita anual. Nesse caso, estabelecia um prazo prescricional de cinco anos, começando a contar a partir da data da apresentação final das contas à Administração Pública.

Agora, o prazo de prescrição para a execução das penalidades estipuladas na Nova Lei de Improbidade é de 8 (oito) anos, iniciando a contagem a partir da data em que ocorreu o evento, ou, no caso de violações permanentes, a partir do momento em que a continuidade cessou, como mencionado no artigo 23.

Sobre o tema a doutrina leciona:

Havia regras variáveis quanto ao termo inicial do prazo prescricional, o que gerava incertezas e insegurança. A reforma da Lei 8.429 foi orientada a determinar o termo inicial do curso do prazo prescricional de modo mais preciso. (JUSTEN FILHO, 2021, p. 276).

Além disso, houveram outras alterações importantes sobre o regime prescricional dos atos de improbidade. Vejamos o que dispõe a nova LIA:

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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 23-A. É dever do poder público oferecer contínua capacitação aos agentes públicos e políticos que atuem com prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 23-B. Nas ações e nos acordos regidos por esta Lei, não haverá adiantamento de custas, de preparo, de emolumentos, de honorários periciais e de quaisquer outras despesas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º No caso de procedência da ação, as custas e as demais despesas processuais serão pagas ao final. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 23-C. Atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236).

Conforme se observa acima, o § 1º agora contempla situações em que o prazo prescricional pode ser suspenso por até 180 dias, caso seja instaurado um inquérito civil ou um processo administrativo para investigar atos de improbidade administrativa. Se o processo não for concluído dentro desse prazo de suspensão, a contagem do prazo prescricional retoma.

No § 2º, é estabelecido um prazo máximo de 365 dias para a conclusão do inquérito civil, podendo ser prorrogado uma vez por igual período, desde que haja justificativa fundamentada sujeita à revisão da instância competente do órgão ministerial. Além disso, caso o inquérito não resulte em arquivamento, a ação de improbidade deve ser ajuizada no máximo em 30 dias após o término desse prazo.

O § 4º introduz causas de interrupção da prescrição, como o ajuizamento da ação de improbidade administrativa e a publicação de sentenças e decisões de tribunais em diferentes instâncias.

O § 5º trata da prescrição intercorrente, que começa a contar a partir da metade do prazo comum de 8 anos. Essa prescrição pode ocorrer após o ajuizamento da ação de improbidade, entre as causas de interrupção da prescrição. O reconhecimento desse tipo de prescrição deve ser feito pelo juiz, após a oitiva do Ministério Público e pode ser requerido pelas partes.

Os §§ 6º e 7º estabelecem que os efeitos da suspensão e da interrupção da prescrição atingem todos os envolvidos nos atos de improbidade e nos atos conexos tratados no mesmo processo.

Destarte, em 2022, o STF decidiu que o novo regime prescricional previsto na nova LIA, é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

De acordo com o STF, “Isso se dá em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.” (STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/08/2022, Repercussão Geral - TEMA 1.199 - INFO 1065).

Essa decisão, conforme exposto, é baseada em princípios importantes do direito, como a segurança jurídica, que visa garantir a estabilidade das relações jurídicas e a previsibilidade das consequências legais.

Além disso, leva em consideração o acesso à Justiça, assegurando que as pessoas tenham a capacidade de buscar a proteção de seus direitos de acordo com as regras legais vigentes no momento em que ocorreram os fatos.

A proteção da confiança é outro princípio relevante, que garante que as pessoas possam confiar nas regras existentes no momento em que tomaram decisões e praticaram atos. Alterações na lei não devem retroativamente prejudicar essa confiança.

Portanto, a decisão do STF visa equilibrar a necessidade de reformas legais com a preservação dos direitos adquiridos e das expectativas legítimas das partes envolvidas em casos de improbidade administrativa ocorridos antes da vigência da nova lei.

3 INTERPRETAÇÃO ATUAL DA LEI N.º 14.230/2021 PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Após a implementação da nova LIA, uma série de ações judiciais chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), questionando as modificações efetuadas. Foram encaminhadas ao ministro Alexandre de Moraes duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) sob os números 7236 e 7237, contestando certas alterações introduzidas na Lei n.º 8.429/92 pela Lei n.º 14.230/2021.

No âmbito do Tribunal superior foram fixadas as seguintes teses:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se — nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA — a presença do elemento subjetivo — DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa —, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1.199) (Info 1065).

Como se percebe, a primeira tese afirma que a tipificação dos atos de improbidade administrativa exige a comprovação de responsabilidade subjetiva, ou seja, é necessário demonstrar que o agente público agiu com "DOLO." O dolo, conforme já exposto, se refere à intenção deliberada de cometer o ato de improbidade, o que significa que o agente agiu de forma consciente e voluntária para alcançar o resultado irregular.

A segunda tese, por sua vez, estabelece que a mudança benéfica trazida pela Lei 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa, não tem efeito retroativo. Isso significa que essa alteração não se aplica a casos que já foram julgados com base na lei anterior, respeitando o princípio da coisa julgada. Além disso, a nova lei não afeta o processo de execução das penas e seus incidentes, mantendo a estabilidade das decisões anteriores.

De outra banda, a terceira tese estabelece que a Lei 14.230/2021 se aplica aos atos de improbidade administrativa culposos praticados enquanto estava em vigor a lei anterior, desde que não tenham sido objeto de uma condenação definitiva transitada em julgado. Nesses casos, o juiz competente deve analisar a existência de "DOLO" por parte do agente, ou seja, a intenção deliberada de cometer o ato, para determinar a aplicação das novas regras.

Finalmente, a quarta tese estabelece que o novo regime prescricional estabelecido na Lei 14.230/2021 não tem efeito retroativo e passa a ser aplicado a partir da data de publicação da lei. Isso significa que as novas regras de prescrição

não afetam situações ocorridas antes desse marco temporal, garantindo a estabilidade das relações jurídicas estabelecidas anteriormente.

Além dessa interpretação jurisprudencial, no término do ano de 2022, o STF optou por conceder medida liminar a fim de suspender vários dispositivos que foram alterados, embasado na premissa de insegurança jurídica e violação aos princípios constitucionais. Abaixo encontra-se a lista dos artigos que foram suspensos, obtida diretamente do site do Tribunal:

Artigo 1º, parágrafo 8º, que afasta a improbidade nos casos em que a conduta questionada se basear em entendimento controvertido nos Tribunais. O ministro entendeu que, embora a intenção tenha sido proteger a boa-fé do gestor público, o critério é excessivamente amplo e gera insegurança jurídica.

Artigo 12, parágrafo 1º, que prevê que a perda da função pública atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza do agente com o poder público no momento da prática do ato. No entendimento do relator, a defesa da probidade administrativa impõe a perda da função pública independentemente do cargo ocupado no momento da condenação.

Artigo 12, parágrafo 10, que estabelece que, na contagem do prazo de suspensão dos direitos políticos, o intervalo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória deve ser computado retroativamente. Para o ministro, os efeitos dessa alteração podem afetar a inelegibilidade prevista na Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar 64/1990).

Artigo 17-B, parágrafo 3º, que exige a manifestação do Tribunal de Contas competente, no prazo de 90 dias, para o cálculo do ressarcimento em caso de acordo de não persecução penal com o Ministério Público. Para o relator, entre outros pontos, a medida condiciona o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, em possível interferência na autonomia funcional do MP.

Artigo 21, parágrafo 4º, que preceitua que a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação por improbidade. Para o ministro, a independência de instâncias exige tratamentos sancionatórios diferenciados entre os ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa.

Artigo 23-C, que dispõe que os atos que envolvam recursos públicos dos partidos políticos ou de suas fundações serão responsabilizados nos termos da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995). Segundo o relator, o tratamento diferenciado dado a esses casos desrespeita o princípio constitucional da isonomia. Verifica-se, pois, que essa suspensão foi motivada por diferentes aspectos, como a amplitude excessiva de critérios e a interferência em outras esferas de competência.

4 IMPACTO NA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

As modificações introduzidas na nova Lei de Improbidade Administrativa podem ter diversos impactos na maneira como os agentes públicos são responsabilizados por condutas ímprobas. A seguir será destacado alguns desses impactos.

A exigência de comprovação de responsabilidade subjetiva, ou seja, a demonstração de dolo, nos casos de atos de improbidade (especificamente nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA) pode tornar mais desafiadora a tarefa de estabelecer a conduta ilícita por parte dos órgãos de controle e do Ministério Público. Isso implica que será necessário evidenciar a intenção deliberada do agente público ao cometer o ato.

A revogação da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa pode afetar a responsabilização por negligência, imprudência ou imperícia no exercício da função pública. Isso pode tornar mais complexa a imputação de responsabilidade aos agentes públicos por atos não intencionais.

A não retroatividade de certas alterações, como a revogação da modalidade culposa, implica que essas mudanças não se aplicam a atos de improbidade ocorridos antes da entrada em vigor da nova lei. Isso pode levar a diferentes critérios de responsabilização para ações realizadas em diferentes momentos.

Outra mudança significativa foi a fixação de rol taxativos nos artigos 10, 11 e 12 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Anteriormente, conforme já explicitado, o rol de cada um desses artigos era exemplificativo, ou seja, listava exemplos de atos de improbidade administrativa. Com essa alteração, as ações de improbidade administrativa e as condenações judiciais com base nesses incisos não podem mais prosseguir.

Quanto a essa mudança, a doutrina apresenta opiniões divergentes. Uma parte argumenta que uma definição taxativa proporciona maior segurança jurídica, evitando possíveis excessos e abusos por parte dos acusadores e julgadores. Por outro lado, outra parcela da doutrina considera que se trata de mais uma flexibilização da lei, visto que não é permitido punir o agente por atos que não estejam claramente previstos na LIA, mesmo que tenham resultado em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação dos princípios da Administração.

Em resumo, as alterações na Lei de Improbidade Administrativa podem gerar diferentes interpretações quanto aos possíveis impactos na segurança jurídica e na impunidade.

A exigência de comprovação de responsabilidade subjetiva (dolo) para a tipificação de atos de improbidade pode, por um lado, dificultar a responsabilização de agentes públicos por condutas ímprobas, tornando mais desafiadora a obtenção de provas de intenção deliberada. Isso poderia ser visto como uma possível tendência em direção à impunidade.

No entanto, a revogação da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa também pode ser interpretada como uma medida para aumentar a clareza e a consistência na aplicação da lei. Essa revogação pode evitar ambiguidades e disputas sobre a definição de condutas culposas, contribuindo para uma maior segurança jurídica.

Uma parte minoritária da doutrina enxerga as alterações na Lei de Improbidade Administrativa como prejudiciais no que diz respeito ao combate à corrupção. No entanto, a doutrina majoritária considera essas mudanças positivas, uma vez que abordam as omissões presentes no texto anterior e ajustam o caráter punitivo que não estava alinhado com os princípios e garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito no contexto jurídico brasileiro.

Fernando Henrique Luz, advogado especializado em Direito Administrativo, argumenta o seguinte:

A toda evidência, a Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações implementadas pela Lei nº 14.230/2021, reveste-se de perfil adicionalmente garantista, mais equiparado ao Direito Penal, beneficiando o réu em relação às dúvidas substanciais no efetivo interesse em lesar a Administração Pública, bem como introduziu ao processo respectivo o dever se perquirir o resultado com mais racionalidade, sem tornar o processo judicial uma

punição em si, a partir de infindáveis anos de tramitação, muitas vezes com a imposição de severas medidas cautelares, como indisponibilidade de bens, dentre outras. De outro lado, incidem severas críticas sobre o suposto interesse na impunidade ampla, considerando o conseqüente arquivamento de milhares de demandas, que não mais se aderem às condições e condutas puníveis pela Lei de Improbidade Administrativa. (LUZ, 2022, LIA e alterações implementadas pela Lei nº 14.230/2021: Divergências interpretativas).

De outra banda, Daniel Amorim Assunção Neves e Rafael Carvalho Oliveira Resende se posicionam da seguinte forma:

A redação originária do art. 23 da LIA era confusa e repleta de lacunas que geravam insegurança jurídica e colocavam em risco a efetividade das sanções de improbidade [...] por essa razão, entendemos pertinente a alteração do art. 23 da LIA pela Lei 14.230/2021 que fixou prazo uniforme de prescrição para aplicação das sanções de improbidade. [...] Além de facilitar a aplicação da norma, evitando discussões quanto aos prazos que não foram fixados de maneira clara e objetiva, o prazo único de prescrição demonstra a importância de repressão do ato de improbidade, grave pela sua própria essência, independentemente do infrator. (NEVES, RESENDE, 2021, p. 5).

Em última análise, a avaliação sobre se as alterações trouxeram mais insegurança jurídica ou mais impunidade pode depender de diversos fatores, incluindo a forma como as mudanças são interpretadas e aplicadas pelos tribunais, bem como o equilíbrio entre a necessidade de responsabilização e a garantia dos direitos e segurança dos agentes públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões finais deste estudo ressaltam a importância e os efeitos das modificações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) (8.429/1992). A pesquisa se empenhou em analisar de maneira ampla e minuciosa as mudanças implementadas na legislação, com o propósito de entender os impactos dessas alterações no sistema de responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade administrativa.

A seleção deste tema se baseou na relevância da discussão sobre a garantia da segurança jurídica e da responsabilização apropriada dos agentes públicos, à luz das transformações legais e de suas implicações nos âmbitos acadêmico, jurídico e social. As modificações na nova LIA foram objeto de debates e análises intensos, refletindo uma busca por equilíbrio entre a preservação dos princípios da administração pública e a salvaguarda dos direitos dos agentes públicos.

Um dos principais ajustes examinados foi a exigência do elemento subjetivo do dolo específico para caracterizar o ato de improbidade administrativa, suscitando dúvidas quanto à dificuldade de responsabilizar os agentes públicos. Além disso, a mudança do rol exemplificativo para um rol taxativo trouxe consequências práticas para as atividades públicas, restringindo a tipificação dos atos passíveis de improbidade administrativa.

A análise das recentes atualizações nos tribunais, incluindo as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) e a suspensão de dispositivos da LIA pelo STF, destacou a importância do debate sobre a conformidade das alterações com a Constituição e seus princípios fundamentais.

Insta salientar, que a análise sobre se as modificações resultaram em maior insegurança jurídica ou maior impunidade pode depender de vários fatores, incluindo como essas alterações são interpretadas e implementadas pelos tribunais, bem como a busca por um equilíbrio entre a necessidade de responsabilização e a proteção dos direitos e segurança dos agentes públicos.

Contudo, observou-se que as alterações na Lei de Improbidade Administrativa, apesar de proporcionarem flexibilidade na responsabilização dos agentes públicos, também foram direcionadas a corrigir falhas que frequentemente resultavam em penalidades desproporcionais para aqueles agindo de boa-fé. A análise das mudanças, das discussões doutrinárias e das movimentações nos tribunais ressalta a complexidade do tema e a contínua importância de aprimorar as normas relacionadas à improbidade administrativa no contexto brasileiro.

Ao término do estudo, torna-se evidente que as alterações legislativas e suas implicações geraram debates profundos sobre a aplicação prática da Lei de Improbidade Administrativa, indicando a necessidade de acompanhamento constante das evoluções jurisprudenciais e doutrinárias, visando preservar a integridade dos princípios constitucionais, a eficácia das normas e a proteção do interesse públicos.

Em conclusão, a reforma introduzida pela Lei 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, de maneira geral, trouxe benefícios. Embora tenha representado uma reversão no combate à corrupção, a reforma atenuou a aplicação da LIA por meio da flexibilização da lei e do preenchimento de lacunas que agentes

públicos mal-intencionados poderiam explorar para evitar a responsabilização causadas pela improbidade no serviço público.

No entanto, a reforma gerou efeitos positivos para agentes públicos bem-intencionados, proporcionando mais segurança jurídica no exercício de suas funções.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998.** Princípio da moralidade, Brasília, DF, jun, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3 >. Acesso em: 01 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 03 nov.2023.

BRASIL. **Lei 14.230/2021.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 03 nov.2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MINISTRO ALEXANDRE DE MORAIS suspende parte de alterações da Lei de Improbidade Administrativa.** Portal STF, Brasília, 27 de dez. de 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499708&ori=1>>. Acesso em: 27 de mar. de 2023

BRASIL. STF. **ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade 7043:** 0066059-46.2021.1.00.0000. Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES. DJ: 31/08/2022. Portal STF, 2022. Disponível: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. **INFORMATIVO 1066.** STF, Brasília, 13, setembro, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1066.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **INFORMATIVO 1065.** STF, Brasília, 2, setembro, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1065.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo.** Edição 23^a. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2014.

COSTA, R. O.; BARBOSA, R. K. **Nova lei de improbidade administrativa: de acordo com a Lei nº 14.230/2021.** São Paulo: Almedina. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 35a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERREIRA, Débora Vaz. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: Principais Mudanças.** Estratégia concursos, 2022. Disponível em: <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/nova-lei-improbidade-administrativa/>>. Acesso em: 04 abri. 2023

FERREIRA, Vivian. **a moralidade administrativa e a responsabilização judicial do agente público: um estudo sobre a improbidade administrativo no Brasil.**

2020, p.14, Tese (Doutorado) — Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

FERREIRA, Debora Vaz. **Nova lei de improbidade administrativa: principais mudanças.** 10 de maio de 2022. Disponível em <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/nova-lei-improbidade-administrativa/>>. Acesso em: 07 de abr. de 2023

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa – comparada e comentada.** Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assunção; REZENDE, Rafael Carvalho Oliveira. **Comentários à Reforma na Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230 de 25.10.2021,** comentada, artigo por artigo. GEN. Editora Forense. 2021.

PAZZAGLINI FILHO, M. et al. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público.** São Paulo: Atlas. 1996.

PROBIDADE ADMINISTRATIVA In.: DICIO, **Dicionário Online de Português.** Porto: 7Graus,2023. Disponível em: < <https://www.dicio.com.br/probidade-administrativa/>> Acesso em: 01 de abr. 2023.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo,** edição 44^a. Salvador: Juspodivm. 2022.