

02

Improbidade administrativa - uma análise comparativa do seu procedimento, aplicabilidade e eficácia entre a redação anterior e as alterações trazidas pela lei federal Nº 14.230/2021

**Administrative improbity - a
comparative analysis of its
procedure, applicability and
effectiveness between the previous
writing and the amendments brought
by federal law Nº 14.230/2021**

João Victor Silva Almeida

Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)

Rayara Ágada Gonçalves Fernandes

Bacharelada em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)

Maira Regina de Carvalho Alexandre

Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (PPGPJDH), pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professora da Graduação em Direito da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). Advogada. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0241426848139231>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1533-9026>

DOI: 10.47573/aya.5379.2.82.2

RESUMO

Há muito as sociedades visam desenvolver um sistema de gestão da coisa pública mais eficiente, que não permita corrupções ou atitudes danosas ao interesse da população, embora evoluções significativas só possam ter sido vistas a nível mundial após a revolução francesa. E foi desses movimentos que surgiu o conceito de improbidade administrativa, regulamentado posteriormente no Brasil através da Lei Federal nº 8.429/92. Ocorre que referida Lei passou por profundas modificações desde o seu conteúdo conceitual e principiológico até mudanças de aspecto material e procedimental, após um longo processo de discussão no âmbito do Poder Legislativo Federal. Entretanto, em razão de tão profundas alterações, surge o questionamento: as alterações trazidas pela nova Lei constituem avanços na repressão às práticas ímprobas ou podem ocasionar eventuais óbices à sanção dos responsáveis pelos atos considerados ímprobos e à repressão como um todo das impropriedades na gerência do patrimônio público? Após o levantamento de conceitos, princípios e aspectos legais sobre o tema, pôde-se observar que a Lei Federal nº 14.230/2021, responsável pelas alterações à Lei de Improbidade Administrativa trouxe grandes evoluções à tutela da moralidade e probidade administrativa, implicando em verdadeira evolução em todos os seus aspectos.

Palavras-chave: improbidade administrativa. Lei 14.230/2021. tutela da probidade.

ABSTRACT

Societies have long sought to develop a more efficient public affairs management system, which does not allow corruption or attitudes harmful to the population's interest, although significant developments could only have been seen worldwide after the French Revolution. And it was from these movements that the concept of administrative improbity emerged, later regulated in Brazil through Federal Law nº 8.429/92. It so happens that this Law underwent profound changes from its conceptual and principled content to changes in material and procedural aspects, after a long process of discussion within the Federal Legislative Branch. However, due to such profound changes, the question arises: the changes brought about by the new Law constitute advances in the repression of improbable practices or can they cause eventual obstacles to the sanction of those responsible for acts considered unrighteous and the repression as a whole of improprieties in the management of the public property? After surveying concepts, principles and legal aspects on the subject, it was possible to observe that Federal Law nº 14.230/2021, responsible for the changes to the Administrative Improbity Law, brought great evolutions to the protection of morality and administrative probity, implying a true evolution in all its aspects.

Keywords: administrative dishonesty. Law 14.230/2021. Protection of Probity.

INTRODUÇÃO

Historicamente, diversas sociedades dentre as mais preponderantes no cenário mundial lutaram contra o poderio exorbitante exercido pelos Reis, Faraós, Imperadores, e demais figuras de autoridade que, a contrassenso do interesse público (conceito sequer existente nessas épocas), mandavam e desmandavam nos súditos, e usufruíam como se seus fossem, dos bens, dos impostos, e até das pessoas que compunham as comunidades.

As sociedades, desde a antiguidade mais remota, sempre realizaram distinção dos comportamentos antagônicos do bem e do mal como meio de classificação das condutas humanas que, inclusive, servem de orientação à tomada de decisões, como forma de evitar a perpetuação de atitudes impróprias.

Um grande exemplo disso, foi o ocorrido na atual Inglaterra, no reino de João I, conhecido como Rei João Sem-Terra, que governou entre os anos de 1199 a 1216.

Foi sob seu reinado que fora promulgada a Magna Carta de 1215, reconhecidamente um dos primeiros regramentos da idade média a estabelecer maior gama de direitos aos súditos, bem como um controle claro de atos da monarquia considerados abusivos.

Em que pese o contexto histórico da promulgação da referida carta seja conturbado, a anuência do Rei João à sua elaboração tenha se dado através de pressões dos barões ingleses, que insatisfeitos com as constantes derrotas do Reino na guerra contra a França, bem como aos constantes aumentos de impostos e outras medidas autoritárias, praticamente impuseram a sua publicação, é inegável que ela deu início a grandes revoluções contra regimes autoritários no mundo inteiro.

Séculos depois, exsurge a famigerada revolução francesa, que possuindo com lemas a liberdade, a igualdade, e a fraternidade, consistiu em uma das maiores mobilizações sociais de que se tem notícia contra medidas abusivas da Monarquia, que culminaram com a morte do então Rei Luís XIV.

O Rei Luís, em rompantes de demonstração de seu poderio, governou praticamente sozinho, dissolveu o Conselho de Estado e para acalmar os ânimos da nobreza, que viu-se quase sem funções práticas no governo, formou uma corte que chegou a ter mais de seis mil pessoas, enquanto que, mesmo ciente da necessidade de uma reforma na política tributária do país, vez que encontrava-se em crise decorrente da extrapolação de gastos a maior que a receita, não demonstrava o mínimo interesse na diminuição dos privilégios ou pagamento de mais impostos pelos primeiro e segundo estados.

Tal situação culminou com a mobilização do “Terceiro Estado”, representado pela grande maioria da população, formada via de regra pelos burgueses e camponeses, que em 1789, realizou o que ficou conhecido como “a queda da Bastilha”, que por sua vez era uma prisão para os inimigos do Rei.

Em resumo, insatisfeitos com os atos autoritários e contestáveis do monarca, a população francesa decide rebelar-se contra o poderio monarca, gerando repercussões no mundo inteiro, e sendo uma das maiores causas do processo de constitucionalização (de direitos fundamentais) que ocorreu em massa posteriormente.

Esses e diversos outros exemplos demonstram uma tendência social de opor-se a mandos e desmandos das autoridades, democráticas ou não, e de condenar condutas que a depender do contexto local, cultural e temporal, possam ser tidas por impróprias ou injustas.

É justamente em decorrência desta tendência social que, com o passar dos anos, surgiram, em diversos formatos, legislações mundo afora que repeliam tais atos considerados como imorais, ilegítimos ou contrários ao interesse público, etc., este último elevado na atualidade ao status de princípio supremo regente do Direito Administrativo, desde suas raízes.

No Brasil, historicamente, é possível se destacar algumas adoções pelo legislador de um modelo que aos poucos passou a inclinar-se a determinado nível de abstenção estatal, no entanto, foi somente com o advento da Constituição Federal de 1967¹ (e as alterações realizadas pelas emendas 01/1969 e 11/1978), que houve a constitucionalização da repressão aos atos imorais em face da Administração Pública, e, em que pese tratasse apenas do enriquecimento ilícito no exercício de função pública e do dano ao erário, foi verdadeira precursora do combate às impropriedades na gerência da res pública.

E é precisamente desse contexto que em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, que surge a ideia da improbidade administrativa, e a previsão constitucional expressa do dever de repressão aos atos assim configurados, cujos princípios, conceitos, tipificações e procedimentos inerentes seriam posteriormente disciplinados em Lei Federal.

Referida Lei foi editada em meados de 1992, e constituiu grande marco para o combate à ingerências cometidas na condução da máquina pública, estabelecendo regras rígidas e uma gama muito grande de atos considerados ímprobos, inclusive, violação aos princípios que norteiam a Administração.

Entretanto, após passados quase trinta anos da sua vigência, a Lei de Improbidade Administrativa passou, recentemente, por profunda alteração em razão das disposições da Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que desde a ementa, até a parte principiológica, de tipificação e procedimental, modificou a dinâmica da repressão aos atos ímprobos e seus em vários sentidos.

Portanto, o presente trabalho visa, de modo geral, realizar uma análise do instituto da improbidade administrativa e as implicações decorrentes da inovação legislativa posta pela Lei 14.230/2021, observando e indicando, mediante juízo fundamentado, se as alterações realizadas podem ocasionar eventuais óbices à sanção dos responsáveis pelos atos considerados ímprobos e à repressão como um todo das impropriedades na gerência do patrimônio público.

Para alcance do desígnio geral acima indicado, foram estabelecidos, a título de objetivos específicos, os seguintes: a) Elencar os princípios da Administração com ênfase no princípio da moralidade, conforme art. 37 da CF/88; b) Conceituar improbidade administrativa nos termos da lei, apontando as características inerentes aos atos considerados como ilegais perante o ordenamento jurídico vigente; c) Apresentar a Lei de Improbidade Administrativa detalhando, de maneira resumida, o seu procedimento peculiar e sua razão de ser assim, bem como as consequências que as condutas nela elencadas podem ocorrer; d) Apresentar, de forma sintética, as inovações decorrentes da nova lei; e e) Analisar as alterações decorrentes da *novatio legis* (Lei Federal 14.230/2021), esclarecendo as principais mudanças realizadas; e, com base no contexto político atual, inferir se tais alterações são positivas ou negativas em face do combate à dilapidação dos bens públicos, os crimes contra a Administração e a malversação da coisa pública.

¹ Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] §11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, nem de banimento. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação penal aplicável em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento no exercício de função pública.

METODOLOGIA

Realizou-se pesquisa bibliográfica atualizada, de natureza qualitativa e caráter exploratório, utilizando-se principalmente de conceitos do Direito Constitucional e do Direito Administrativo. Baseou-se ainda no método investigativo na análise das bibliografias utilizadas, não se produzindo conhecimentos novos.

BREVE RESUMO DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

As sociedades, desde a antiguidade mais remota, sempre realizaram distinção dos comportamentos antagônicos do bem e do mal como meio de classificação das condutas humanas que, inclusive, servem de orientação à tomada de decisões, como forma de evitar a perpetuação de atitudes impróprias.

Segundo prelecionam Garcia e Alves (2004), referida distinção constitui-se como fator de valoração humana durante todos os processos históricos, tornando-se inafastáveis e indissociáveis ao homem.

Um dos grandes exemplos históricos disso foi a magna carta de 1215, na qual o popular João Sem Terra, Rei da Inglaterra, impôs determinadas abstenções ao Estado, constituindo um dos primeiros documentos a limitarem a atuação da monarquia, sistema de governo vigente em praticamente todos as nações da época.

Em que pese o contexto histórico da promulgação da referida carta seja conturbado e, segundo Paulo Parauil Rodrigues (2013), a anuência do Rei João à sua elaboração tenha se dado através de pressões dos barões ingleses, que insatisfeitos com as constantes derrotas do Reino na guerra contra a França, bem como aos constantes aumentos de impostos e outras medidas autoritárias, praticamente impuseram a sua publicação, é inegável que ela deu início a grandes revoluções contra regimes autoritários no mundo inteiro.

Séculos depois, exsurge a famigerada revolução francesa, que possuindo com lemas a liberdade, a igualdade, e a fraternidade, consistiu em uma das maiores mobilizações sociais de que se tem notícia contra medidas abusivas da Monarquia, que culminaram com a morte do então Rei Luís XIV.

Segundo Flávia Lages Castro (2007, p. 201) o reinado de Luís XIV “foi um exemplo de centralização de poder [...] e tamanha centralização era justificada por teorias que buscavam explicar o Absolutismo ou mesmo foram utilizadas por este mesmo quando somente tentavam justificar a necessidade do Estado”.

Diversos são os relatos de exercício arbitrário do poder no reinado de Luís XIV, o que culminou com a fatídica, mas importantíssima histórica e politicamente, revolução francesa, que, em resumo, consistiu na mobilização popular diante da insatisfação com os atos autoritários e contestáveis do monarca.

Nesse cenário a população francesa decidiu rebelar-se contra o poderio monarca, gerando repercussões no mundo inteiro, e sendo uma das maiores causas do processo de constitucio-

nalização (de direitos fundamentais) que ocorreu em massa posteriormente.

No Brasil, ainda na época do controle político e administrativo exercido por Portugal, vieram a partir de meados de 1603, as ordenações Filipinas, um complexo compilado de normas que versavam sobre diversos assuntos, dentre eles, a vedação em realização de atos tidos por inadequados e pode-se dizer, ilegais, a título de exemplo, ao vedar o recebimento de vantagens por partes de oficiais e estabelecendo sanções para tanto. Nos dizeres de Garcia e Alves:

[...] ao vedar o recebimento de vantagens por parte dos Oficiais de Justiça e da Fazenda, comunicavam-lhe as penas de perda do ofício e obrigação de pagar vinte vezes mais do que receberam, sendo que, deste total, metade reverteria para o acusador e a outra metade para a denominada Câmara do Conselho. Na teoria tudo fluía muito bem, mas na prática as ações não eram concretizadas (GARCIA, ALVES, 2004, p. 187).

Após o fim de tais ordenações, no ano de 1830, passou a vigorar o Código Criminal Brasileiro, que tipificava condutas como, por exemplo, a corrupção e o suborno, posteriormente unificados através das alterações trazidas pelo Código de 1890. (SILVEIRA, 2011).

E é precisamente desse contexto que em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, especificamente no art. 37, §4º, abaixo transcrito, que surge a ideia da improbidade administrativa, e a previsão constitucional expressa do dever de repressão aos atos assim configurados, cujos princípios, conceitos, tipificações e procedimentos inerentes seriam posteriormente disciplinados na Lei Federal 8.429 de 02 de junho de 1992.

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 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)

Referida Lei 8.429/92 constituiu grande marco para o combate à ingerências cometidas na condução da máquina pública, estabelecendo regras rígidas e uma gama muito grande de atos considerados ímprobos, inclusive, violação aos princípios que norteiam a Administração, estes previstos no caput do art. 37 da CF, acima transcrito.

Entretanto, após passados quase trinta anos da sua vigência, a Lei de Improbidade Administrativa passou, recentemente, por profunda alteração em razão das disposições da Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que desde a ementa, até a parte principiológica, de tipificação e procedimental, modificou a dinâmica da repressão aos atos ímprobos e seus em vários sentidos.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO E CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Com o advento da Constituição Federal de 1988, que resultou, dentre outros aspectos, da soma das evoluções históricas ocorridas mundialmente, em especial as citadas anteriormente, a República Federativa do Brasil foi constituída como Estado Democrático de Direito, sendo que a segunda expressão é importantíssima para a compreensão dos temas aqui estudados.

Para André Ramos Tavares (2017, p. 90):

É no denominado “Estado limitado”, decorrente de uma “limited Constitution”. que emerge a concepção de que o Governo deve encontrar balizas (constitucionais) e que estas lhe devem ser impostas. É o corolário do Estado de Direito: a autolimitação do Estado por meio do Direito.

Já Alexis Madrigal (2015), elenca que o Estado de Direito diz respeito, dentre outros aspectos, à limitação que o próprio Estado estabelece sobre si mesmo, ou seja, o dever de obedecer às próprias leis, que é, também um desdobramento do próprio princípio da legalidade.

Dessa forma, verifica-se que o Estado de Direito, impõe sobre si mesmo limitações e normas a serem obedecidas, normas estas que se subdividem em normas-regra e normas-princípio, estas últimas mais abstratas, entretanto, importantíssimas à fiel interpretação do que as primeiras efetivamente determinam.

Acerca dos princípios inerentes à Administração Pública, os principais são vistos no caput do art. 37 da CFRB/88, que dispõe que: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes [...] obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) preleciona que legalidade pode ser compreendida em dois sentidos, um à Administração e outro aos particulares, sendo que o primeiro trata da legalidade estrita, ou seja, a Administração somente pode realizar aquilo que a Lei expressamente permita ou determine, não existindo liberdade em decorrência da omissão legislativa.

Ainda segundo a autora, os gestores e agentes públicos devem se pautar pela impessoalidade, que significa, em suma, que os agentes não realizam suas funções em mérito próprio, mas sim é a Administração quem age. De outro lado, não deve haver favorecimento pessoal pois todos devem ser igualmente tratados, o que se assemelha muito ao próprio princípio da isonomia.

Ensina ainda que todos os atos, salvo as exceções previstas em lei (obediência à legalidade), devem ser públicos. Isso deriva do próprio conceito de Estado democrático, que pressupõe o dever dos gestores de prestar contas, o que somente pode ocorrer através da publicização dos atos.

Quanto à eficiência, incluída como princípio constitucionalmente expresso, esta diz respeito à substituição do modelo burocrático anteriormente adotado para a adoção da gestão organizada da *res pública*, visando a melhor prestação dos serviços aos administrados.

Elenca ainda a autora outros princípios importantíssimos como a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, entretanto, para fins de alcance do objetivo traçado no presente estudo, ressalta o princípio da moralidade, este, por sua vez, o bem jurídico mais tutelado pela Lei de Improbidade Administrativa.

José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 78), ensina que:

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também

internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Ou seja, embora o conceito de honestidade, probidade, etc., sejam abstratos e possam variar entre indivíduos e circunstâncias, existe um consenso acerca de determinadas condutas, que é dever do agente público.

É nessa senda que surge a Lei de Improbidade Administrativa, que visa reprimir os atos atentatórios contra a moralidade pública, bem jurídico por ela tutelado.

É possível conceituar Improbidade Administrativa como o ato ilícito praticado por agente público (ou terceiro que o induza ou com ele concorra) no exercício das funções inerentes, em regra de forma dolosa, contra entes públicos ou privados que possuam recursos públicos. (NEVES; OLIVEIRA, 2014). Sendo mais que a transgressão da letra da lei, superando a mera ilegalidade administrativa, sendo o ato ilegal qualificado pela imoralidade do agente público (MARCQUES, 2010).

Ou seja, a Improbidade Administrativa é, em suma, determinada conduta, previamente cominada em lei, que contraria a moralidade no trato com a coisa pública, importando em desonestidade que lesando ou não o patrimônio público, deve ser reprimida, atendidas as disposições legais.

VISÃO GERAL DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS PARTICULARIDADES (REDAÇÃO ANTERIOR)

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92), como visto, constitui instrumento repressor das condutas ilícitas que violam, especialmente, a moralidade pública, princípio importantíssimo elencado no art. 37 da CFRB/88.

Referida lei é fruto do mandamento constitucional previsto no §4º do referido art. 37, dispondo que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A redação anterior da lei, em seus dispositivos iniciais, trazia previsões genéricas e conceitos sobre os agentes puníveis (art. 2º e 3º), obrigações comuns a todos os agentes públicos (art. 4º), procedimento quando houvesse lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito (art. 5º, 6º e 7º) e até regras acerca do alcance das obrigações aos sucessores do ímprobo, em caso de morte (art. 8º).

Entretanto, são os artigos 9º, 10 e 11 da Lei que estabelecem, de fato, as condutas tipicamente consideradas ímprobadas, e, por conseguinte, passíveis das sanções de que trata o posterior art. 12.

A tutela à moralidade e à probidade era tanta (a análise dos efeitos da alteração legislativa se dará nos tópicos posteriores), que desde condutas que importassem em enriquecimento ilícito e dano ao erário, até aquelas que atentassem tão somente contra os princípios da Administração possuíam previsão de sanções graves como a multa pecuniária e perda dos direitos políticos, além de outras como a impossibilidade de contratar com a Administração Pública, etc.

A Legislação adotava então um modelo rígido de combate às práticas desonestas no âmbito da condução da coisa pública, e as mínimas condutas atentatórias aos princípios, obviamente levada em consideração a proporcionalidade, eram devidamente sancionadas.

Importantíssimo ainda mencionar que atitudes culposas, mas que importassem em dano patrimonial ou mesmo em violação de princípios, eram punidas, consoante anterior dicção dos artigos 10 e 11. *Ipsis litteris*:

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

[...]

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, e notadamente: (BRASIL, 1992)

Tais conceitos geraram inúmeras discussões no âmbito do Poder Judiciário, e o Egrégio Superior Tribunal de Justiça – STJ pacificou entendimento² no sentido de que para as condutas do art. 11 da LIA, o elemento subjetivo do tipo é o dolo genérico, não necessariamente o dolo específico do agente.

Além disso, nos autos da Ação de Improbidade Administrativa – AIA nº 30/AM, que tramitou no STJ, o Tribunal pacificou que para as condutas elencadas no art. 10 da LIA, bastava a demonstração da culpa grave do agente para possibilidade de imposição das reprimendas.

Tal posicionamento evidencia que prevalecia a interpretação mais rígida da legislação, no sentido de que as condutas consideradas ímprobas, mesmo que ausente o dolo específico do agente, eram reprimíveis.

No tocante às penas, era previsto até o advento da Lei 14.230/2021, a título de exemplo, o pagamento de multa civil de até o triplo do valor acrescido ilicitamente ao patrimônio, no caso de cometimento de conduta prevista no art. 9º, ou de até o dobro do dano ao erário verificado, no caso de condenações pelo art. 10 da LIA, além de diversas outras, comuns aos artigos 9º, 10 e 11, como a proibição de contratação com a fazenda pública ou ainda a suspensão de direitos políticos por diferentes prazos.

Importante frisar ainda que foi incluído o art. 10-A à LIA em meados de 2016, através da Lei Complementar nº 157/2016, que tratava dos atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, ampliando o rol das condutas consideradas ilícitas perante a norma.

Essas, dentre outras disposições, demonstram o caráter repressivo da norma, que era sobremodo rígida em face das condutas tidas por imorais ou desonestas. Entretanto, décadas depois, foi editada a recentíssima Lei Federal nº 14.230/2021, abordada a seguir.

IMPLICAÇÕES E ALTERAÇÕES DA LIA PELA LEI 14.230/2021

Como visto, a Lei 8.429/92 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro um robusto

² REsp 765.212/AC

sistema de repressão à improbidade Administrativa, em que condutas inclusive culposas seriam repelidas com sanções que vão desde patrimoniais até a suspensão de direitos fundamentais como os políticos.

Entretanto, após uma longa discussão no Legislativo Federal, referida norma sofreu alterações significativas através do advento da Lei 14.230/2021, desde sua parte principiológica e geral, passando pela estipulação de novas condutas ímprobas, e até alterações de natureza procedimental, resultando, na prática, na edição de um novo sistema jurídico de repressão à improbidade, embora permaneça disciplinado na mesma lei.

Isso se deu a exemplo da Emenda Constitucional 01/1969, que, editada no regime militar para alterar a recente Constituição de 1967, é compreendida por parte da doutrina como uma própria constituição autônoma, embora não o seja, no aspecto formal do termo.

Diversas foram as inovações tragas pela nova Lei de Improbidade Administrativa, que reestruturaram todo o sistema de repressão antes disciplinado pela Lei 8.429/92, e são tão profundas, que alteram até a ementa da legislação, expressando de maneira mais adequada o mandamento do §4º do art. 37 da CFRB/88.

O artigo 1º da Lei também foi profundamente alterado, com a inclusão de diversos parágrafos, bem como o próprio *caput* passou a ter redação que deixou mais claro o bem jurídico por ela tutelado, fazendo menção expressa à “probidade”. Referida inovação é importante pois implica em mudança no paradigma da repressão à improbidade, pois desde o início a legislação agora passa a indicar que seu objetivo é a tutela de determinado bem jurídico, a saber, a probidade, e não somente a punição, como indicava a anterior dicção.

Entretanto, uma das mais relevantes alterações foi no tocante à exigência do dolo na aferição das condutas. A anterior redação do art. 3º da Lei 8.429/92, que tratava da aplicação da Lei aos que não fossem agentes públicos assim dispunha: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

A nova redação, no entanto, inseriu a expressão “dolosamente” ao dispositivo, estabelecendo que as condutas de induzimento ou concorrência para a prática de ato ímprobo exige a configuração do elemento subjetivo do dolo.

Como visto, o tema já foi amplamente discutido no âmbito do Judiciário brasileiro, ocasião em que o STJ proferiu entendimento no sentido de que em determinados casos, a figura da culpa grave ou do dolo genérico poderiam ensejar condenação. Porém, a partir da vigência da *novatio legis*, o dolo passa a ser elemento subjetivo exigível em todos os casos de improbidade, sendo que sem a sua configuração o ato ímprobo não se consuma.

Esta é a exata expressão do disposto nos novos parágrafos 1º e 2º do artigo primeiro da LIA, inseridos pela Lei 14.230/2021, que assim dispõem:

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

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (BRASIL, 2021)

Ou seja, somente se consideram atos de improbidade aquelas condutas dolosas perme-

adas da vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito previsto nos artigos 9º, 10 e 11, sendo que a voluntariedade do agente, neste novo regime, não é suficiente para configuração da “antiprobidade” das condutas.

Corroborando isso, a nova redação dos artigos 9º, 10 e 11 passaram a prever expressamente em seus respectivos caputs a previsão do dolo como elemento subjetivo do tipo, ilidindo quaisquer possibilidades de entendimentos contrários.

Quanto às condutas propriamente ditas, houve não singela modificação dos tipos previstos na legislação. Os incisos IV, VI e VII do art. 9º, que trata dos atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito, tiveram sua redação alterada, bem como os incisos I, VIII, X, XIX e XX, além de revogado o inciso XXI e incluído o XXII, todos do art. 10.

Paralelo a isso, o art. 10-A foi inteiramente revogado, assim como os incisos I, II, IX e X do artigo 11, que teve também a redação de outros incisos alterada (III, IV, V e VIII), tendo sido adicionados os incisos XI e XII.

Merece destaque dentre as adições feitas à Lei 8.429/92, o inciso XI do art. 11, que dispõe acerca do “nepotismo”, assim dispôs:

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: [...] 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)

A repressão ao nepotismo, embora já ocorresse antes, agora se deu de forma bem mais incisiva, pois contrapõe-se, inclusive, ao atual entendimento do Supremo Tribunal Federal, que não verificava até então vedação à nomeação de familiares para cargos de confiança, em especial os de natureza política.

Sem a intenção de manifestar posicionamento taxativo, é possível verificar da dicção do dispositivo que agora a vedação se dá de forma total, e não parcial, incluindo na tutela da probidade a necessidade de evitar o aparelhamento da máquina estatal.

No que se refere às penas, observa-se que o art. 12 passa a trazer em seus incisos, além de outras alterações, a previsão de suspensão máxima dos direitos políticos por até quatorze anos), aumento significativo em face do máximo de dez anos anteriormente previstos. Em contrapartida, as sanções de natureza pecuniárias foram razoavelmente diminuídas, passando nos casos do inciso I, do triplo do enriquecimento ilícito eventual para somente o valor contraído irregularmente.

A parte procedimental, por fim, também passou por severas modificações, desde a alteração da legitimidade ativa, que agora pertence tão somente ao Ministério Público, e não mais aos Municípios lesados, até as disposições referentes à prescrição, que passa a ser de 08 (oito anos) em todos os casos, isso além das alterações referentes aos acordos de não persecução cível.

A *novatio legis* trouxe, portanto, um conjunto de não singelas alterações que modificaram

profundamente toda a dinâmica da repressão à improbidade administrativa. Resta saber, entretanto, se tais mudanças são capazes de gerar maiores impactos positiva ou negativamente.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Observando o panorama acima descrito, e o conjunto das profundas alterações trazidas com a entrada em vigor da nova lei, isso, em paralelo com o objetivo geral deste trabalho, exsurge o questionamento: as alterações trazidas pela nova Lei constituem avanços na repressão às práticas ímprobas ou podem ocasionar eventuais óbices à sanção dos responsáveis pelos atos considerados ímprobos e à repressão como um todo das impropriedades na gerência do patrimônio público.

Como indicado introdutoriamente, para alcance do desígnio geral acima indicado, foram estabelecidos, a título de objetivos específicos, os seguintes: a) Elencar os princípios da Administração com ênfase no princípio da moralidade, conforme art. 37 da CF/88; b) Conceituar improbidade administrativa nos termos da lei, apontando as características inerentes aos atos considerados como ilegais perante o ordenamento jurídico vigente; c) Apresentar a Lei de Improbidade Administrativa detalhando, de maneira resumida, o seu procedimento peculiar e sua razão de ser assim, bem como as consequências que as condutas nela elencadas podem ocorrer; d) Apresentar, de forma sintética, as inovações decorrentes da nova lei; e e) Analisar as alterações decorrentes da *novatio legis* (Lei Federal 14.230/2021), esclarecendo as principais mudanças realizadas; e, com base no contexto político atual, inferir se tais alterações são positivas ou negativas em face do combate à dilapidação dos bens públicos, os crimes contra a Administração e a malversação da coisa pública.

Os três primeiros objetivos foram alcançados através da exposição do neles indicados, cujas informações subsidiaram o alcance dos demais (quarto e quinto), estes por sua vez relacionados ao mérito do objetivo geral do trabalho.

As alterações da *novatio legis* foram profundas e abrangeram diversos aspectos da atividade repressora estatal acerca dos atos de improbidade administrativa e vão desde aspectos conceituais até disposições materiais e procedimentais específicas, que acabam por configurar, na prática, uma reforma quase que integral às disposições da Lei nº 8.429/92.

Ab initio, o próprio objetivo da Lei, estampado no art. 1º, foi alterado e passou a ser a tutela expressa da probidade administrativa, deixando de ser seu objetivo principal a simples punição dos atos tidos por ímprobos, conforme anterior redação do dispositivo.

Isto implica em um novo objeto de atuação estatal, que afeta toda a dinâmica instituída pela LIA, uma vez que em situações omissas ou em caso de contradição da norma, o objetivo principal exsurge como princípio específico mor, e orienta a tomada de decisão não baseado no critério punitivista dantes fixado, mas sim no critério de proteção do erário público e da probidade, que é fundamentalmente mais amplo, posto que a simples punição não é capaz de proteger a probidade, embora seja um dos meios de seu alcance.

Aliado a isso, uma das maiores mudanças trazida pela lei foi a referente à extinção da culpa (comum ou grave) e do dolo genérico para a configuração do ato ímprobo, passando a exigir-se em todos os casos a comprovação do dolo específico para repressão de eventuais

condutas, o que ultrapassa um grandessíssimo compilado jurisprudencial sobre o tema, entretanto, substancia uma mais específica tutela, evitando a punição em nível de igualdade dos desonestos, de práticas cometidas por mero equívoco ou mesmo incapacidade na gerência da res pública.

Além disso, no tocante às disposições materiais, houve redução dos tipos administrativos considerados ímprobos, sendo suprimidos o inciso XXI do art. 10º, o art. 10º-A, e ainda os incisos I, II, IX e X do art. 11 da LIA, além de alterados sensivelmente outros dispositivos da trinca composta pelos artigos 9º, 10º e 11. Entretanto, em contrapartida, outros tipos foram incluídos na legislação, como os incisos XI e XII ao art. 11 e o XXII ao art. 10º.

Dessa forma, a supressão ou alteração de redação de alguns dos incisos desses artigos não implicam, por si só, em uma menor tutela da probidade, ou na desresponsabilização dos agentes públicos, pelo contrário, implicam em uma nova concepção do que é capaz de materialmente ferir a moralidade pública e demais princípios da Administração, havendo uma transmutação das atividades realmente nocivas ao Erário e ao Interesse Público, ilidindo algumas que somente davam azo ao ajuizamento em massa de ações de responsabilização por improbidade.

Quanto às penalidades, observa-se que como regra, diminuíram em seu aspecto pecuniário (financeiro), no entanto, foram agravadas no tocante à restrição de direitos políticos e de contratação com a administração. Em que pese a redução parcial do *quantum* financeiro aplicado a título de sanção decorrente de atos ilícitos implicar em uma menor gravosidade de determinadas sanções, o que pode ser entendido por alguns como um incentivo institucional à prática de tais condutas, é um caminho mais adequado entender que houve mais uma justificação do que uma redução das penas, que muitas vezes tinham suas respectivas execuções frustradas diante da morosidade e lento procedimento.

Valores menores, mas não ínfimos, facilitam a própria pretensão executória pela Administração competente, e verbas de cunho sancionatório e não apenas ressarcitório ainda foram mantidas em patamar adequado, embora menor que anteriormente previsto.

De outro lado, no tocante ao afastamento dos que cometerem os atos reprimidos pela legislação, dos cargos políticos ocupados, seja pela suspensão dos direitos políticos ou proibição de contratar com o poder público, nota-se que o novo diploma impôs penas mais duras que podem chegar até quatorze anos às do inciso I do art. 12, doze anos às do inciso II do mesmo artigo e ainda quatro anos (só para a proibição de contratação) no que se refere às sanções do inciso III do mesmo dispositivo, o que representa um aumento considerável frente aos anteriores, dez, cinco e três anos, respectivamente.

Nos aspectos procedimentais alterados, um dos mais sensíveis pontos da reforma foi no tocante à destituição do Ente Federativo prejudicado pela prática do agente público ou corresponsáveis, da condição de legítimo ativo para propositura da ação de responsabilização por ato de improbidade correspondente. Nesse ponto, entende-se ser também positiva a reforma no sentido de impedir que a máquina pública seja utilizada para mera perseguição política pelas novas gestões que ingressam no Poder Público a cada quatro ou oito anos.

A designação do Ministério Público para ser o titular da ação de responsabilização por improbidade constitui novamente avanço na seara da tutela da probidade, uma vez que evita a utilização da estrutura administrativa para ajuizamento em massa de gestores passados, oposi-

tores políticos, e ainda, importante ressaltar que não há prejuízos pela Administração que ainda se resguarda ao poder/dever de realizar representação junto ao Órgão Ministerial, e ainda situar-se como terceiro interessado em eventual ação desta natureza, defendendo diretamente seus interesses em processo conduzido por autoridade desvinculada do Município.

Essas dentre outras alterações demonstram o caráter modernizador da Lei Federal 14.230/2021, e indicam que as reformas por ela introduzidas no cenário jurídico brasileiro são de suma importância para a justa e eficiente tutela da probidade, que se dá não somente com a punição propriamente dita dos atos ímprobos, mas se manifesta através de diversas outras formas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observado todo o exposto, entende-se que foram alcançados os objetivos específicos, uma vez que foram identificados os princípios constitucionais e infraconstitucionais pertinentes ao tema, foi possível, com base na doutrina e análise da legislação vigente, conceituar a improbidade administrativa, e foram abordados os aspectos principais da Lei 14.230/2021, em contraste com a Lei 8.429/92, esta última alterada pela primeira, a fim de melhor compreensão dos objetivos, meios, conteúdos e procedimentos vigentes no Brasil para tutela da probidade e repressão dos atos ímprobos.

Além disso, foi possível analisar, meritoriamente, os aspectos da nova legislação, e, com base nisso, aferir se a sua entrada em vigor constituiu-se em uma inovação positiva à proteção da coisa pública, ou instituiu óbices ao devido processo de tutela da probidade e moralidade administrativas.

Analisando todo o cotejo acima apresentado, é possível concluir que a *novatio legis* (Lei Federal nº 14.230/2021) constitui-se como mecanismo legal inovador que é responsável pela ampliação do objeto de proteção conferido à Lei Federal nº 8.429/92, pela adequação dos atos objetivos a serem reprimidos, de acordo com a situação social, pela justificação do processo de reprimenda, com a deslegitimação dos Entes para a propositura de ação judicial que vise a responsabilização, evitando assim a utilização da máquina pública para perseguição política, e isso, sem esgotar a atuação judicial dos Entes que podem/devem representar atos ilícitos ao Órgão Ministerial e constar como terceiro interessado nos processos que visem apuração de práticas ímprobas, dentre outra série de alterações importantes, que tornam mais justo e razoável o processo de apuração desses ilícitos, sem implicar em financiamento à impunidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 24 nov. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal;

e dá outras providências. Brasília, DF, 03 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. Lei Federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2. Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 765.212/AC. Brasília, DF, 02 de março de 2010, Rel. Ministro Herman Benjamin, julgado em 02/03/2010, publicado no Diário da Justiça em 23 jun. 2010. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clap.+e+@num=%27765212%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27765212%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clap.+e+@num=%27765212%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27765212%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AIA 30/AM, Brasília, DF, 28 de setembro de 2011, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/09/2011, Publicado no Diário da Justiça em 28 set. 2011. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27AIA%27.clas.+e+@num=%27000030%27\)+ou+\(%27AIA%27+adj+%27000030%27.suce.\)\)](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AIA%27.clas.+e+@num=%27000030%27)+ou+(%27AIA%27+adj+%27000030%27.suce.))). Acesso em: 07 dez. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo/Sp: Atlas, 2015. Disponível em: <https://morumbidireito.files.wordpress.com/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2021.

CASTRO, Flávia Lages de. HISTÓRIA DO DIREITO GERAL E BRASIL. 5. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. 572 p.

GARCIA, Emerson. e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 2.ªed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

MADRIGAL, Alexis. O Estado Democrático de Direito no Brasil. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/37262/o-estado-democratico-de-direito-no-brasil>. Acesso em: 01 dez. 2021.

MARQUES, Silvio Antônio, Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação internacional. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Manual de Improbidade Administrativa. 2ª ed. São Paulo: Editora Método. 2014. NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Manual de Improbidade Administrativa Direito Material e Processual. 6ª ed. São PauloSP: Editora Método, 2017.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. Legislação e jurisprudência atualizadas. 1º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 1180 p.

RODRIGUES, Paulo Parauil. A influência da magna carta do rei João sem terra nos direitos e garantias individuais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Brasília, 2013.101f.–Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/824>

SILVEIRA, Clariana Oliveira da. Um breve histórico da improbidade administrativa no Brasil. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 14, nº 752. Disponível em <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/2156/um-breve-historico-improbidade-administrativa-brasil> desde 16 de fevereiro de 2011. Acesso em 24 de novembro de 2021.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo/Sp: Saraiva, 2017. 1309 p.