

NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS REFLEXOS NA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

Juliana Costa Gonçalves¹

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar as alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), refletindo os efeitos práticos das mudanças na responsabilização dos agentes públicos. Inicialmente, busca-se fazer um breve histórico da Lei 8.429/92, conceituando a probidade administrativa e sua importância no ordenamento jurídico brasileiro. Feitas essas considerações, passa-se a análise das inovações que mais impactam na responsabilização dos agentes públicos. O estudo foi realizado através da análise de doutrinas e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa. Agentes Públicos. Administração Pública.

ABSTRACT

This article aims to analyze the changes introduced by Law 14.230/2021 in the Administrative Improbability Law (Law 8.429/92), pondering the practical effects of changes in the accountability of public agents. Initially, the goal is to make a brief history of Law 8.429/92, conceptualizing administrative probity and its importance in the Brazilian legal system. Having made these considerations, the analysis of the innovations that most impact on the accountability of public agents is carried out. The study was done through the comparison of doctrines and analysis of the jurisprudence of the Supreme Federal Court.

Keywords: Administrative Improbability. Public Agents. Public Administration.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Pós-Graduanda em Ministério Público em Ação na Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Breves considerações acerca do conceito de improbidade administrativa. 2. Principais alterações implantadas pela Lei 14.230/2021. 2.1. A exclusão da modalidade culposa e necessidade de comprovação do dolo específico. 2.2. A mudança no regime prescricional. 2.2.1. A prescrição intercorrente. 2.3 O rol taxativo do artigo 11 da Lei de Improbidade. Considerações Finais. Referências.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, buscando preservar a probidade administrativa, estabeleceu expressamente em seu artigo 37, *caput*, os princípios norteadores da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, pode-se afirmar que em um estado democrático de direito, a atuação administrativa e do gestor público no geral é pautada não só na letra da lei, como também no respeito aos princípios constitucionais e infraconstitucionais.

Visando ainda resguardar a supremacia do interesse público em detrimento do interesse privado, bem como coibir eventuais abusos cometidos pelos agentes públicos, a Carta Magna foi além e consagrou o instituto da improbidade administrativa no § 4º do art. 37, ao elencar as possíveis sanções em caso de prática de atos considerados ímprobos, sem prejuízo ainda da ação penal cabível.

No âmbito infraconstitucional, a Lei 8.429/92 foi a responsável por definir os atos de improbidade, seus sujeitos e respectivas sanções, fixando também normas processuais necessárias à propositura da ação de improbidade. Referido diploma foi elaborado para conferir efetividade ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal, estabelecendo, exemplificativamente, as hipóteses de atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública.

Sem prejuízo de outros diplomas legais que procuraram combater a improbidade administrativa em alguns de seus artigos, como por exemplo a Lei 8112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições) e Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a Lei de Improbidade Administrativa é até hoje o principal instrumento editado em âmbito infraconstitucional de direito administrativo sancionador.

“Considera-se uma lei de grande efetividade, das mais avançadas do mundo, trazendo resultados concretos, e tendo logrado impor maior respeito à coisa pública, em especial no combate à pilhagem da coisa pública, ao nepotismo, ao clientelismo e outras formas de má gestão e devastação do erário”. (RIZZARDO, 2012, p. 356)

Ocorre que em 2021 referida norma passou pela maior mudança desde sua entrada em vigor no ano de 1992. Mais precisamente em 26 de outubro de 2021, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei 14.230/2021, que promoveu profundas e substanciais alterações na Lei 8.429/92.

A nova Lei de Improbidade modificou não só o regime sancionatório, alterando a extensão das penas impostas aos agentes, como também diversas regras de procedimento e titularidade da ação, o prazo do inquérito civil e os tipos de improbidade. Não obstante, as mudanças mais significativas dizem respeito à exigência de dolo para a tipificação de qualquer ato de improbidade, bem como a modificação dos prazos prescricionais e imposição de rol taxativo para condutas que antes eram consideradas meramente exemplificativas.

A reforma da lei trouxe à tona a discussão sobre sua efetividade e os efeitos práticos na responsabilização dos agentes sujeitos a ela. Se por um lado a nova LIA pode ser considerada uma resposta aos possíveis excessos na punição dos agentes públicos, por outro, teme-se o aumento da impunidade.

Há quem diga que as ações de improbidade estariam sofrendo verdadeira banalização no ordenamento jurídico brasileiro, promovendo o chamado “apagão das canetas”, termo utilizado para definir o receio do gestor público de tomar decisões e ser responsabilizado posteriormente. Assim, a reforma da lei teria sido necessária para corrigir os excessos.

Entretanto, é de suma importância analisar cuidadosamente os reflexos práticos de cada alteração promovida pela Lei 14.230/2021, de modo a concluir se a reforma pode representar flexibilização da norma, enfraquecendo o combate à corrupção.

Sabe-se que a falta de zelo com a coisa pública, bem como o desvio de bens e a corrupção possuem caráter histórico no Brasil, aumentando cada vez mais a preocupação da sociedade com seu combate. De acordo com Oliveira e Neves (2019, p. 3), o combate a corrupção traduz-se em verdadeira “forma de efetivação do republicanismo e do Estado Democrático de Direito”.

No âmbito internacional, o combate à corrupção é considerado um dos pilares da garantia aos direitos humanos, conforme preleciona a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de dezembro de 2003, cujo Brasil é signatário.

Desse modo, é de fundamental relevância a análise cuidadosa dos desdobramentos da nova Lei de Improbidade Administrativa na responsabilização do agente administrativo ímprobo, buscando, sobretudo, salvaguardar o interesse da coletividade e os princípios constitucionais que norteiam o direito administrativo.

1- BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O vocábulo probidade, oriundo do latim *probitas* ou *probitate*, traduz a ideia de integridade de caráter, honestidade e honradez (CARVALHO FILHO, 2012). Um cidadão *probo* significa um cidadão honesto e que respeita os valores éticos e morais intrínsecos à sociedade. Penteado (2022) vai além e considera a construção de uma sociedade justa e *proba* como um dos fins do Estado.

A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate* e significa, portanto, a inobservância e desrespeito aos valores de honestidade e moralidade.

“Define-se a improbidade como o oposto da probidade, ou seja, encerra o termo o sentido de desonestidade, má conduta, má índole, mau caráter, falta de integridade, de retidão de caráter, a ação que infringe a moralidade pública, a conduta de quem não procede bem” (RIZZARDO, 2012, p. 353)

A improbidade administrativa é frequentemente vinculada ao princípio da moralidade administrativa. De acordo com Oliveira e Neves (2019, p. 6), “o respeito à moral é uma característica básica que deve ser observada por todos aqueles que se relacionam com o Estado, especialmente os agentes públicos que possuem o dever jurídico de atuar com probidade”.

Nas palavras do doutrinador José Afonso da Silva, a improbidade administrativa trata-se de uma imoralidade qualificada.

“[...] o funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.” (SILVA, 2016, p. 571).

Não obstante grande parte da doutrina associe improbidade diretamente à imoralidade, tal vinculação deve ser vista com cuidado, posto que os agentes públicos possuem o dever de observar toda a ordem de princípios constitucionais administrativos, não apenas o princípio da moralidade. Nas palavras de Garcia e Alves (2010, p. 58), “a probidade absorve a moralidade, mas jamais terá sua amplitude delimitada por esta”.

As lições de Direito Administrativo ensinam que a atuação daqueles que manejam de alguma forma recursos públicos devem ter como finalidade a supremacia do interesse público em detrimento do interesse privado, devendo as ações serem pautadas em todos os princípios norteadores da Administração Pública. Não por outro motivo é que a Constituição Federal previu, expressamente, em seu art. 37, cinco princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De acordo com a Lei 8.429/92, para que um ato seja considerado ímprobo é necessária a presença de uma combinação de elementos. Dessa forma, restringir a improbidade à mera violação da moralidade parece questionável. Sobre o tema, Neves e Oliveira defendem o seguinte:

“... a improbidade administrativa não se confunde com a imoralidade administrativa. O conceito normativo de improbidade administrativa é mais amplo que aquele mencionado no léxico. A imoralidade acarreta improbidade, mas a recíproca não é verdadeira. Vale dizer: nem todo ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade”. (NEVES; OLIVEIRA; 2019, p. 7).

Balizando-se pela Lei 8429/92, considera-se ato de improbidade administrativa toda ação ou omissão dolosa que importe em enriquecimento ilícito, cause prejuízo ao erário ou atente contra os princípios da administração pública.

Os atos de improbidade que acarretam enriquecimento ilícito estão tipificados no art. 9º da lei, incisos I a XII e referem-se as condutas dolosas que visam a obtenção de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da norma. Aqui vale ressaltar que se trata de rol exemplificativo, uma vez que a redação do art. 9º utiliza-se da palavra “notadamente”, demonstrando a possibilidade de que outras condutas possam ser consideradas enriquecimento ilícito.

Já as condutas que geram dano ao erário estão elencadas no art. 10, incisos I a XXII da Lei 8429/92, sendo estas representadas por “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 da lei”. A configuração do ato de improbidade tipificado no art. 10 depende, portanto, da presença dos seguintes requisitos: (i) prova efetiva de dano ao erário; (ii) comprovação de dolo; (iii) nexo de causalidade entre a ação/omissão e o dano ao erário.

Os atos que violam os princípios da administração pública encontram-se enumerados taxativamente no art. 11, incisos I a XII da Lei de Improbidade, sendo estes qualquer ação ou omissão, também dolosa, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade.

Sujeitam-se a lei e podem figurar como réus em ações de improbidade os agentes públicos mencionados no art. 2º da LIA, bem como terceiros que induzam ou concorram dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Todavia, o presente artigo limita-se à análise da responsabilização dos agentes públicos, sendo estes nos termos da Lei 8429/92, “o agente político, o servidor público, e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º da lei”.

2- PRINCIPAIS ALTERAÇÕES IMPLANTADAS PELA LEI 14.230/2021

2.1 A EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA E NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO

A reforma realizada pela Lei 14.230/2021 introduziu, expressamente, a regra de necessidade de comprovação do elemento subjetivo – dolo - para a caracterização do ato de improbidade administrativa. Anteriormente, apenas o artigo 5º, agora revogado, e o art. 10º, que determina os atos que geram prejuízo ao erário, admitiam a modalidade culposa.

No dia 18/08/2022, em sede de repercussão geral (ARE 843.989), o Supremo Tribunal Federal fixou 4 (quatro) teses sobre a novel legislação, reafirmando a necessidade do elemento subjetivo), a saber:

"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". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 843.989 – PR. Min. Relator: Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 18/08/2022. Data de Publicação: 18/08/2022, grifo nosso)

A nova lei foi inequívoca, e até mesmo taxativa, em não mais permitir a responsabilidade objetiva por ato de improbidade administrativa em nenhuma hipótese, conforme se depreende da nova redação dos § 1º, 2º e 3º do artigo 1º, bem como artigos 9, 10 e 11.

Nessa esteira, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 843.989 já mencionado acima, o Ministro Relator Alexandre de Moraes destacou em seu voto a necessidade que o legislador teve em reafirmar o elemento subjetivo do dolo também nos artigos 9º e 11, que sempre foram tipo dolosos, mesmo antes da reforma.

"[...] o legislador pretendeu reafirmar a necessidade do elemento subjetivo – DOLO – também nos artigos 9º e 11 – que sempre foram tipos eminentemente dolosos –, incluindo as expressões “mediante a prática de ato doloso” e “ação ou omissão dolosa”, respectivamente. A *ratio* desse reforço legislativo foi reafirmar a total impossibilidade de responsabilização objetiva por ato de improbidade administrativa em qualquer de suas condutas, bem como a inexistência de atos de improbidade administrativa culposos nos artigos 9º, 10 e 11." (ARE 843989, 2022, p. 14)

Em relação ao dolo, a nova LIA passou a exigir que este seja específico. Sabe-se que, em linhas gerais, dolo significa a vontade livre e consciente do agente na prática da conduta. Mas o dolo específico vai além: ele requer que a conduta voluntária tenha por objetivo um fim ilícito. A ideia é reforçada pelo § 3º, art. 1º, da Lei 8429/92 que dispõe “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”.

Da mesma forma, o § 2º do art. 10 da LIA reforça a ideia do dolo específico, posto que preleciona “a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.”.

Isso significa que, na prática, o autor da ação de improbidade deve demonstrar a existência cristalina do elemento subjetivo na conduta do réu, ou seja, deve ser possível concluir que a intenção do agente era de fato praticar o ato de corrupção. O objetivo da nova lei é responsabilizar, portanto, apenas aquele que agiu com má-fé e desonestidade, e não o que cometeu apenas mera irregularidade. Nesse sentido:

“Com efeito, não basta mais, segundo correta interpretação da LIA, alegar que um ato é doloso, ou demonstrar que é ilegal. Sob o regime do novo diploma, é necessário se demonstrar a má-fé, uma intenção de lesar, alguma forma de conluio entre agentes” (GAJARDONI; CRUZ; FAVRETO, 2022, p. 48)

Oliveira e Grotti (2022) criticam a revogação da modalidade culposa na LIA sem que tenha havido alteração fática ou normativa no ordenamento jurídico brasileiro em relação à proteção do erário. Para os autores, o tratamento mais benéfico viola o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, protegendo de forma deficiente a probidade.

Para outra parte da doutrina, no entanto, há que se diferenciar incompetência/inabilidade de atos de corrupção, sendo o dolo elemento imprescindível na improbidade. Freitas (2022) é categórico ao afirmar que:

“ao extirpar a modalidade culposa de improbidade, o legislador não favoreceu a impunidade, eis que puníveis, de fato, são apenas aqueles atos munidos de desonestidade, não verificáveis em condutas de sujeitos inábeis, despreparados, incompetentes ou desastrados” (FREITAS, 2022, p. 1)

Na esteira da discussão, é possível admitir que o dolo genérico é intrínseco ao ato de improbidade administrativa, no entanto, o dolo específico costuma ser de difícil comprovação. Ora, não é possível adentrar a consciência do agente para comprovar que este agia com má-fé ou intenção de lesar.

Logo, se a exigência do dolo específico irá contribuir para a impunidade dos agentes políticos que atentam contra o erário só o tempo dirá. Certo é que a lesão ao erário continua plenamente sancionável nas demais esferas administrativa e cível.

2.2 A MUDANÇA NO REGIME PRESCRICIONAL

O instituto da prescrição, conforme assevera Carvalho Filho (2012), tem por objetivo atender o princípio da segurança jurídica, porquanto não seria razoável que o indivíduo suportasse por tempo indeterminado uma situação de insegurança.

O regime prescricional da Lei de Improbidade Administrativa sofreu severas modificações com a Lei 14.230/2021, não só em relação ao seu lapso temporal como também no tocante ao termo inicial.

Antes da Lei 14.230/2021 o regime prescricional era regulado pelo art. 23 da Lei 8429/92 que dispunha o seguinte:

“Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:
I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;
II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.
III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.”

Agora, a matéria é disciplinada pela nova redação do art. 23, caput, conferida pela Lei 14.230/2021 que assim dispõe:

“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.”

A crítica aqui diz respeito à modificação do termo inicial, posto que, em caso de reeleição do agente político, inúmeras irregularidades apenas chegam ao conhecimento do Ministério Público após o término do segundo mandato, com a assunção do novo gestor. Antes da reforma da lei, na hipótese de reeleição, o prazo de prescrição de 5 (cinco) anos somente se iniciava a partir do término do segundo mandato, conferindo tempo hábil ao Ministério Público para investigar e propor a devida ação.

Ademais, na prática, pode-se considerar que o prazo atual de 8 (oito) anos é menor que o anterior de 5 (cinco), já que o primeiro tem por termo inicial a data de

ocorrência do ato, enquanto o segundo era contado apenas após o término do exercício do mandato, cargo ou função de confiança, na maioria dos casos.

Por um lado, não se pode negar que a estipulação de um único prazo prescricional pode ser considerada acerto da nova Lei de Improbidade, uma vez que, além de facilitar a aplicação da norma, demonstra a importância de punir igualmente os praticantes do ato de improbidade, independente da qualidade do sujeito que o pratica.

No entanto, a diminuição do lapso prescricional na prática, viola ainda os postulados inseridos na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, internalizada pelo Brasil em 2006 através do Decreto nº 5867/2006. A Convenção de Mérida, como também é chamada, estipula que cada Estado Parte deverá estabelecer um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos de acordo com a Convenção, estabelecendo prazo ainda maior quando o agente tiver evadido da administração da justiça.

2.2.1 A prescrição intercorrente

Segundo Carvalho Filho (2012, p. 80), prescrição intercorrente “é aquela cuja consumação se concretiza no curso do processo em que foi deduzida a pretensão. Distingue-se, pois, da prescrição inicial, que se consuma antes da instauração do processo.” A prescrição intercorrente se justifica pelo princípio da duração razoável do processo, previsto no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, bem como no artigo 6º do Código de Processo Civil.

Antes da edição da Lei 14.230/2021, não havia na redação da Lei 8429/92 nenhum dispositivo que regulasse a prescrição intercorrente, sendo esta mencionada apenas pela jurisprudência na análise dos casos concretos.

Os parágrafos 4º e 5º do artigo 23, incluídos pela Lei 14.230/2021, são inovadores no âmbito da improbidade administrativa, posto que discorrem sobre as causas interruptivas da prescrição, determinando um lapso temporal de 4 (quatro) anos, metade do prazo da prescrição inicial. Colaciona-se aqui o dispositivo para melhor visualização:

“§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;
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;
IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;
V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no **caput** deste artigo.” (BRASIL, 1992)

Em síntese, após ajuizada a ação de improbidade pelo Ministério Público, passa a incidir no caso o prazo de 4 (quatro) anos da prescrição intercorrente, sendo este interrompido por qualquer das situações previstas nos incisos acima colacionados.

Referido prazo pode parecer suficiente para o julgamento da ação, contudo, de acordo com uma pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (2015), o tempo médio decorrido entre a data de ajuizamento da ação de improbidade e o julgamento desta é de 1548,63 dias ou 4 anos e 3 meses. Isso porque as ações de improbidade normalmente estão inseridas em contextos complexos, advindas de investigações volumosas e dependendo de vasta produção de provas, o que torna a apuração pelo Poder Judiciário ainda mais difícil e trabalhosa.

Logo, a prescrição intercorrente fixada pela nova lei de improbidade não contribui em nada para a persecução dos agentes públicos que praticam atos ímprobos, uma vez que, na prática, o tempo de 4 (quatro) anos demonstra-se insuficiente.

2.3 O ROL TAXATIVO DO ART. 11 DA LEI DE IMPROBIDADE

A tipologia do artigo 11 da Lei de Improbidade foi profundamente afetada pela Lei 14230/2021. A redação anterior do caput do referido artigo dispunha ser ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que violasse os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Com a nova LIA, além de restringir a modalidade através de rol taxativo, o bem jurídico da lealdade institucional foi retirado de forma injustificada do caput. Oliveira e Grotti defendem que a lealdade relaciona-se diretamente com a probidade:

“Probidade exige lealdade, e disso decorre, no cumprimento da legalidade, a exigência de honestidade e imparcialidade. A exigência de lealdade está na base da pirâmide semântica do conceito constitucional de probidade, sendo certo que, em uma Formação Social, marcada histórico-institucionalmente pelo favoritismo, nepotismo, patrimonialismo, partidarismo, empreguismo, coronelismo, clientelismo, abuso de poder etc. avulta, de fácil compreensão, essa matriz de bens jurídicos-públicos estruturante da atividade do Estado, no Brasil.” (OLIVEIRA; GROTTI; 2022; p.13)

Tamanha é a importância da lealdade institucional que o próprio legislador reconhece isso ao acrescentar ao artigo 11 a figura do nepotismo, que nada mais é do que violação primária à lealdade, como novo tipo de improbidade administrativa.

A figura do desvio de finalidade também foi banida da redação do artigo 11, com a revogação do inciso I. Referido inciso dispunha ser ato de improbidade praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência. Sob a justificativa de que o inciso I possuía redação demasiadamente “aberta”, trazendo insegurança jurídica, o legislador optou por revogá-lo.

O inciso II que instituíra ser ato de improbidade retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício também foi revogado sem qualquer outro para substituí-lo. Já o inciso VI, “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo”, foi alterado para incluir o requisito: “desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades”. Nesse ponto, importante salientar a opção do legislador em reforçar a necessidade do dolo na própria redação de alguns dos incisos.

No total, 9 (nove) incisos da redação anterior foram revogados ou alterados pela nova LIA. Outrossim, a nova redação alterou a parte final do artigo 11, caput, substituindo a expressão “notadamente” por “caracterizada por uma das seguintes condutas”, demonstrando que o rol do artigo 11 passa a ser taxativo.

Agora, para que o ato do agente público possa ser enquadrado pelo artigo 11 da Lei de Improbidade, passa a ser imprescindível que a conduta viole não só os princípios da administração pública, como também esteja prevista especificamente em um dos incisos.

Em suma, passa-se a evitar a utilização do artigo 11 como um dispositivo residual. Oliveira e Grotti são enfáticos ao criticarem a mudança, posto que “restringe injustificadamente a tutela da probidade perseguida pela sua positividade, retrocedendo no enfrentamento de práticas nefastas de patrimonialismo, clientelismo, nepotismo, favoritismo e outras mazelas ético-jurídicas” (OLIVEIRA; GROTTI; 2022; p. 13).

É certo que o legislador não consegue prever todos os comportamentos imorais do agente público. Desse modo, a taxatividade imposta no artigo acaba por reduzir a funcionalidade do dispositivo. A exclusão de diversas condutas que violavam os princípios da administração pública implica em nítida desproteção do bem jurídico da probidade, esvaziando a Lei de Improbidade Administrativa e tratando-se de retrocesso no combate à corrupção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto ao longo do presente artigo, a Lei de Improbidade Administrativa se tornou, ao longo da história, o principal instrumento de caráter não penal, para se fazer cumprir os princípios constitucionais basilares do direito administrativo.

Ao longo de sua vigência, a LIA se consolidou como um dos sistemas de combate mais eficazes aos atos lesivos à Administração Pública e à corrupção. Muito embora tenha havido em 2013 a edição de uma Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), a Lei de Improbidade Administrativa é o principal diploma de direito administrativo sancionador no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

A defesa da probidade administrativa trata-se de objetivo constitucional, não por outro motivo ela se encontra prevista no artigo 37, § 4º da Constituição Federal.

A Lei 8429/92 deve ser capaz de combater de modo efetivo as condutas dolosas e culposas que atentam contra os cofres públicos e prejudicam a oferta de políticas públicas essenciais à coletividade. A satisfação do interesse público deve nortear a conduta de todos aqueles que lidam com verbas públicas ou influenciam de alguma forma para sua aplicação.

Nesse sentido, não é razoável que, na condição de signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o ordenamento jurídico brasileiro flexibilize o

combate à improbidade, fragilizando a estrutura da lei na medida em que introduz a prescrição intercorrente, exige a comprovação do dolo específico, bem como exclui diversas condutas antes consideradas ímprobas de sua redação.

O novo diploma da LIA exige requisitos mais rígidos para a caracterização do ato de improbidade. Na prática, acredita-se que a tendência é que essas alterações dificultem o enfrentamento jurídico dos atos de improbidade, representando verdadeiro esvaziamento do objetivo da lei.

Ainda que o diploma anterior fosse considerado por alguns excessivamente punitivo, não havia dúvidas acerca de sua efetividade. Logo, acredita-se que não havia necessidade de o legislador flexibilizar a redação da Lei de Improbidade Administrativa da maneira em que foi feito. Entende-se que a melhor saída seria a busca por um meio termo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 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: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 08 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5867, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989 – PR**. Min. Relator: Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 18/08/2022. Data de Publicação: 18/08/2022. Acesso em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 11 mai. 2023

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. São Paulo: Atlas, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

FREITAS, Daniel Santos de. **Extinção da forma culposa de improbidade administrativa é opção legislativa acertada**. CONJUR, 05.02.2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-05/freitas-extincao-forma-culposa-improbidade-opcao-acertada>. Acesso em: 12 mai. 2023

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/formLogin?redirect=%2Fmaf%2Fapp%2Fdocument%3Fstid%3Dst-rql%26marg%3DDTR-2022-738&stid=st-rql&marg=DTR-2022-738>. Acesso em: 11 mai. 2023

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 5.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, [S. l.], v. 43, n. 90, p. 1–28, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720>. Acesso em: 09 mai. 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual. 7. ed. São Paulo: Método; 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**. n. 20. ano 6. p. 97-141. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/authentication/formLogin?redirect=%2Fmaf%2Fapp%2Fdocument%3Fstid%3Dst-rql%26marg%3DDTR-2022-738&stid=st-rql&marg=DTR-2022-738>. Acesso em: 10 mai. 2023.

PENTEADO, Jaques de Camargo. Improbidade Administrativa e a Lei nº 14.230/2021: Brevíssimas e Atualizadas Notas. **Revista LEX de Direito Administrativo**. Ano II, n.4, p. 27-46, 2022. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/artigos_juridicos/IMPROBIDADE-ADMINISTRATIVA-E-A-LEI_n._14.230_21.pdf. Acesso em: 09 mai. 2023.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.