



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
Instituto de Ciências Jurídicas

Aline Arrais de Castro Lobo

**MUDANÇAS INTRODUZIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E
A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS: Perspectivas sob a ótica do
princípio republicano.**

Belém
2025

Aline Arrais de Castro Lobo

**MUDANÇAS INTRODUZIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E
A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS: Perspectivas sob a ótica do
princípio republicano.**

Trabalho de Conclusão apresentado na modalidade Monografia ao Curso de Direito da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski

Belém
2025

Aos meus pais, pelo incentivo e exemplo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Marcia e Ricardo, por serem meu porto seguro e fonte de inspiração. Se não fosse pelo incessante apoio e incentivo de vocês, eu jamais chegaria até aqui. Meu eterno agradecimento e amor.

Aos meus irmãos, que são meus maiores torcedores e acreditam em mim quando nem eu o faço.

Aos meus sobrinhos, Ricardo, Felipe e Rafael, que são minha fonte de amor e felicidade.

Aos meus avós, Rosanna e Rosomiro, por serem meus maiores exemplos de dedicação e garra e por sempre se orgulharem de mim. Me trouxeram ensinamentos que carregarei no coração para toda a vida.

À minha avó, Nelita, que, sem dúvidas, foi a minha maior incentivadora e inspiração no caminho do estudo. Foi o seu incentivo que me trilhou até aqui.

Ao meu namorado e companheiro de vida, Lucas, que viveu o processo de elaboração deste trabalho ao meu lado, por nunca largar a minha mão e sempre acreditar em mim.

Aos meus colegas de curso, que foram verdadeiros presentes que guardo com muito carinho no coração.

Por fim, meu verdadeiro agradecimento à minha orientadora, Profa. Dra. Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski, que me orientou para muito além deste trabalho e se mostrou disponível desde o primeiro momento para fazer esta pesquisa acontecer. Levarei seus ensinamentos para a vida.

RESUMO

O presente trabalho objetivou analisar as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) promovidas pela Lei 14.230/2021, que alterou normas fundamentais de responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade, à luz do princípio republicano, consagrado pela Constituição de 1988. A reforma de 2021 proporcionou modificações que tornaram o cenário do autor de um ato de improbidade administrativa mais benéfico, tendo em vista que dificulta severamente as possibilidades de condenação nesta seara, o que gera um impacto direto no sistema de tutela à probidade administrativa, que deve ser analisado com unicidade, do qual a LIA faz parte. Nesse quadro, considerando que o princípio republicano tem como componente essencial a responsabilização dos gestores públicos, parece que há latente dicotomia entre tal aspecto principiológico basilar da Carta Política e a nova redação legal. O método hipotético-dedutivo somado a uma abordagem exploratória de pesquisa, foram utilizados como instrumento para alcançar uma completa compreensão das implicações proporcionadas pela Lei 14.230/2021 em face do princípio republicano, especialmente no que tange à responsabilidade dos governantes. Portanto, a partir desta conjuntura, chegou-se a conclusão de que o princípio republicano fora de fato enfraquecido em virtude das alterações legislativas realizadas na LIA, visto que estas geraram um enfraquecimento no microssistema de tutela de defesa à probidade, ferindo um dos principais componentes da república: a responsabilização dos governantes e autoridades pelos seus atos.

Palavras-chaves: improbidade administrativa; reforma; corrupção; princípio republicano.

ABSTRACT

The present work aimed to analyze the changes in the Administrative Improbity Law (LIA) promoted by Law 14,230/2021, which changed fundamental standards for holding public agents accountable for acts of improbity, in light of the republican principle, enshrined in the 1988 Constitution. The 2021 reform provided changes that made the scenario of the perpetrator of an act of administrative improbity more beneficial, considering that it severely hampers the possibilities of conviction in this area, which has a direct impact on the administrative probity protection system of which the LIA is part and must be analyzed in a unitary manner. In this context, considering that the republican principle has as its essential component the accountability of public managers, it seems that there is a latent dichotomy between this basic principle aspect of the Political Charter and the new legal wording. The hypothetical-deductive method added to an exploratory research approach were used as an instrument to achieve a complete understanding of the implications provided by Law 14,230/2021 in light of the republican principle, especially with regard to the responsibility of those in power.

Keywords: administrative improbity; reform; corruption; republican principle.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	10
2.1 Da corrupção e do patrimonialismo	10
2.2 Quadro normativo de combate à corrupção no Brasil	12
2.3 Improbidade administrativa enquanto elemento de um microsistema de tutela à probidade administrativa.	15
3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: LEI 8.429/1992	16
3.1. Histórico	16
3.2 Análise legislativa da redação original da Lei 8.429/92	18
3.3 Das críticas doutrinárias e jurisprudenciais.....	20
4. O IMPACTO DA LEI 14.230/2021 NO SISTEMA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	22
4.1 Inclusão dolo específico como elemento fundamental para a caracterização da conduta ímproba.....	22
4.2 Da taxatividade do rol do art. 11 - atos que afrontam princípios administrativos	25
4.3 Análise da prescrição nas ações de improbidade administrativa	28
5. DO EXAME DAS MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DO PRINCÍPIO REPUBLICANO	32
5.1 O princípio republicano e o direito constitucional ao governo honesto	32
5.2 Do possível enfraquecimento do princípio republicano propiciado pela reforma na Lei De Improbidade Administrativa	35
5.2.1 A necessidade de comprovação do dolo específico à luz do princípio republicano .	36
5.2.2 A restrição ocasionada pela taxatividade do rol do artigo 11 da Lei de improbidade administrativa sob a ótica do republicanismo	37
5.2.3 Os novos prazos prescricionais sob um olhar republicano.....	38
5.3 Do abalo ao microsistema de tutela à probidade administrativa no Brasil.....	39
6. . CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS	43

1. INTRODUÇÃO

Sabe-se que impossível se faz tratar da história do Brasil sem citar as heranças do patrimonialismo e da corrupção, problemas que há muito assolam o País e geram imensa dificuldade na construção de uma sociedade voltada para o zelo da coisa pública.

A deplorável tradição de escândalos de corrupção que envolve o país, escancara tal dificuldade. Apesar de a história ser um fator a ser levado em consideração, tal problemática não se resume a ela, conforme ensina Lilia Schwarcz (2019) a ausência de instrumentos eficientes que fiscalizem e tutelem o bem público não pode ser ignorada.

Não a toa o legislador constituinte originário demonstrou severa preocupação com o trato da coisa pública na medida em que elencou a moralidade e a impessoalidade como princípios fundamentais da Administração Pública, tal qual, considerou a imoralidade administrativa com uma gravidade tão acentuada que deu a ela tratamento próprio na Constituição Federal, por meio do art. 37 § 4.º.

A Constituição de 1988, ao abolir diversos privilégios e propiciar um sistema de tutela à coisa pública, demonstrou um verdadeiro anseio de superar a enraizada cultura patrimonialista. Assim, fora editada a Lei nº 8.429/92, popularmente denominada de Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com o fim de regulamentar aludido art. 37 § 4.º da Carta Política.

No ano de 2021, na busca de trazer maior segurança jurídica aos agentes públicos, houve uma brusca alteração na Lei de improbidade administrativa, sendo as mais relevantes modificações a exigência do dolo específico para a caracterização do ato ímprobo, o rol dos atos de improbidade por violação aos princípios da Administração Pública que se tornou exaustivo, as mudanças de prazo prescricional e a criação da prescrição intercorrente.

Apesar de a reforma ter cumprido seu objetivo de aumentar a previsibilidade jurídica para os agentes públicos, ela vem sendo alvo de diversas críticas por ter, supostamente, tornado dificultosa a condenação de agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa.

Nessa senda, considerando que o princípio republicano, homenageado pela Carta de 1988, tem como componente essencial a responsabilidade dos governantes e autoridades pelos atos ilícitos que cometerem, faz-se fundamental analisar as alterações legislativas na Lei de Improbidade Administrativa em face dos imperativos do princípio republicano.

Portanto, o presente trabalho surge com a finalidade de analisar se as aludidas alterações na LIA, ao passo que diminuem as possibilidades de condenação na seara da improbidade,

geram enfraquecimento no princípio republicano, na medida em que o direito fundamental à probidade administrativa possivelmente fora insuficientemente protegido pelo legislador quando da edição da Lei 14.230/2021.

Nesse sentido, visando perquirir o objetivo ora exposto, inicialmente, buscar-se-á uma breve contextualização acerca do histórico de combate à corrupção e ao patrimonialismo no Brasil e do quadro normativo que se impôs no país, gerando um microssistema de tutela à probidade administrativa, para, enfim, entender de que forma a Lei de Improbidade Administrativa se insere nesse panorama.

Ademais, visando chegar a perquirida conclusão, indubitável se faz realizar uma cautelosa análise da redação original da Lei nº 8.429/1992, bem como das críticas que ensejaram sua drástica reforma, para, finalmente, examinar quais foram as principais alterações legislativa.

Após tal contextualização, pretende-se adentrar, sem o objetivo de esgotar o tema, na seara do princípio republicano, o qual será analisado em face de cada uma das alterações na Lei de Improbidade citadas, tudo isso com a finalidade de concluir se estas se coadunam com a república enquanto princípio.

Buscar-se-á o embasamento teórico do presente trabalho por meio da análise histórica acerca do surgimento e combate da corrupção no cenário brasileiro, tal como, da evolução da legislação sobre improbidade administrativa no Brasil, visando assim, entender as repercussões práticas na responsabilização dos agentes públicos com o advento das mudanças legislativas.

Assim, pretende-se realizar um minucioso exame da Lei 8.429/1992, abordando questões acerca do contexto de seu surgimento, suas principais nuances e os impactos causados pela sua aplicação antes e após as mudanças trazidas pela Lei 14.230/2021.

Investigar-se-á também, na doutrina e na jurisprudência brasileira da atualidade, de que forma os operadores e estudiosos do direito analisaram tais alterações, de forma a tentar desvendar se estas se coadunam ou não com o princípio republicano, homenageado pela Carta política do país.

Para isso, utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo, partindo-se de hipóteses, formuladas por meio do estudo da revisão teórica acerca do assunto, que serão destrinchadas, testadas e discutidas à luz das informações coletadas na realização do trabalho.

Portanto, tal método somado a uma abordagem exploratória de pesquisa, possibilitará uma completa compreensão das implicações das alterações legislativas na lei de improbidade administrativa à luz de diferentes perspectivas sobre como essas alterações refletem o princípio republicano, em especial no que diz respeito à responsabilidade dos governantes.

2. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO

Antes de adentrar na questão da improbidade administrativa no Brasil, fundamental se faz entender o contexto em que tal problemática se insere. Diante disso, demonstra-se imprescindível, em primeira análise, entender a importância do combate à corrupção e ao patrimonialismo, bem como, analisar o quadro normativo de combate à corrupção que vige no País, para, enfim, entender de que forma a Lei de Improbidade Administrativa se insere nesta conjuntura.

2.1 Da corrupção e do patrimonialismo

Não é novidade que um dos maiores desafios da vida em sociedade é combater a corrupção. Nos dizeres de Rafael Oliveira (2022), tal combate é uma forma de efetivar o princípio republicano e o Estado Democrático de Direito. Afinal, contraditório seria falar em uma República - que tem por característica o bem comum – eivada de corrupção, que consiste no uso da coisa pública com interesses privados.

A professora Lilia Schwarcz (2019) é incisiva ao afirmar que o patrimonialismo e a corrupção são os maiores inimigos de uma república, justamente considerando que estes não se coadunam com conceito de bem comum. Ademais, o patrimonialismo seria o resultado de uma relação viciada entre a sociedade e o Estado e mostra-se evidente quando a coisa pública é indevidamente apropriada pelo particular com fins eminentemente privados (Schwarcz, 2019).

Visando afastar-se destes males antirrepublicanos, muitos são os países que seguem na busca por instrumentos de governança que assegurem o “direito à boa administração”. Nesse viés, o Ministro Teori Zavascki (2017) ensina que tal direito decorre do Estado Democrático de Direito e tem como titular o povo que deve ser o verdadeiro beneficiado pelo poder, sendo, portanto, um direito de natureza transindividual que deve ser exigido.

Ainda, nesta perspectiva, interessa sublinhar que “os padrões éticos, a eficiência administrativa e o controle da gestão pública são características indissociáveis da gestão pública pós-moderna.” (Neves e Oliveira, 2022). Portanto, a luta contra a corrupção passa a integrar uma preocupação permanente na agenda de países comprometidos com a busca pela “boa administração”.

Este desafio, globalmente enfrentado, fica ainda mais evidente ao constatar que dentre os Desafios de Desenvolvimento Sustentável – ODS propostos pela Organização das Nações Unidas – ONU está o de “Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas

formas” (ODS 16.5) e “Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” (ODS 16.6).

Na conjuntura brasileira, o cenário não é diferente. Bem verdade, é difícil pensar na história do país sem atrelá-la à corrupção. A distinção entre o domínio público e o privado parece ser um desafio que sempre esteve presente na relação dos nacionais com o Estado. Não a toa Lilia Schwarcz (2019) afirma que é patente a dificuldade dos brasileiros em compartilhar o zelo pelo bem comum em razão da falta de interesse pelo coletivo.

A corrupção que assola a política nacional, é uma realidade no cotidiano dos brasileiros desde os tempos da colônia, onde “viajantes costumavam afirmar que era preferível ser roubado por piratas em alto-mar a aportar no Brasil” (Schwarcz, 2019). Portanto, considerando que o desleixo no trato da coisa pública é uma realidade enraizada na república brasileira, quebrar esse paradigma é um dos maiores desafios que encontramos na luta pela democracia.

Desde que o Brasil ocupou a condição de colônia de Portugal, parcela significativa da Administração Pública portuguesa migrou para as terras brasileiras, nesse contexto, o patrimonialismo - característica inerente deste aparato estatal - não ficou de fora, instaurando-se também nas terras brasileiras. Prova disso, é o fato de que o Estado, durante a colonização, era encarado como mero prolongamento de um ambiente doméstico de uma família patriarcal (Schwarcz, 2019).

A mistura entre os domínios público e privado restou tão enraizada que gera frutos até os dias de hoje. Não a toa fez-se necessária a edição da Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, que teve seu conteúdo também inserido no inciso XI do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, visando coibir a prática de nepotismo, ou seja, proibir a designação, sem a realização de concurso público, de cônjuge, parceiro ou familiares até o terceiro grau para cargos em comissão ou funções de confiança na Administração Pública.

Conforme pôde se perceber, os problemas relativos às práticas antirrepublicanas não ficaram restritos ao Brasil-Colônia. Em sentido oposto, conforme demonstra Jorge Queiroz (2018), renomado pesquisador no campo da corrupção, apesar de diversos Estados terem obtido sucesso ao conseguir reduzir os níveis de corrupção, no contexto brasileiro tal prática parece ter se aprimorado.

Os Sucessivos escândalos pelos quais a recentíssima história do país passou, a saber: Caso Collor (1992), Mensalão (2005), Operação Satiagraha (2008), operação Lava Jato e Petrolão (2014), operação Zelotes (2015), escândalo da Merenda escolar (2016), caso JBS (2017), caso das rachadinhas (2020), escândalo da compra de vacinas durante a pandemia de

COVID-19 (2021), orçamento secreto (2021), entre tantos outros, não demonstram outro cenário.

Jorge Queiroz (2018) ao realizar uma detalhada análise sobre o que levaria um agente público a cometer atos de corrupção, identifica que fatores que são preponderantemente examinados pelo corrupto, a saber: o risco de ser pego e as cominações legais. Somado a isso, cita o ônus do alto custo de sustentar uma ação judicial, a possível demissão de um emprego e a conseqüente perda de renda, dificuldade de conseguir uma nova relação empregatícia no futuro, os prejuízos financeiros para a família, os impactos físicos e emocionais relacionados a um processo judicial, além do tempo afastado de familiares e amigos e outras oportunidades perdidas enquanto está preso ou se defendendo.

Nessa conjuntura, o aludido autor chega à conclusão de que um dos problemas do Brasil que mais impacta favoravelmente para a disseminação exacerbada da corrupção consiste na impunidade.

Queiroz afirma que os escândalos de corrupção, são, na vasta maioria das vezes, submetidos à uma intensa exposição midiática que gera uma repercussão negativa para o país, além de relação de desconfiança dos nacionais para com seus representantes, situação que se agrava em razão da falta de punição aos agentes corruptos, propiciada, conforme o pesquisador, por uma legislação cheia de lacunas. (Queiroz, 2018).

Consoante o entendimento do aludido autor, o problema da impunidade no Brasil é que ela comunica para a sociedade que o risco de se submeter à uma atividade corrupta compensa, além de incentivar tal prática. (Queiroz, 2018).

A partir desta perspectiva, Clóvis Alberto Bertolini de Pinho (2020), sustenta que a corrupção pairará no Brasil enquanto os benefícios líquidos gerados por esta prática forem superiores aos custos de agir de maneira corrupta.

Posto isso, consignado resta que as práticas patrimonialistas e corruptas, que são quase inerentes à história do Brasil, parecem ter se aperfeiçoado em detrimento do princípio republicano. Torna-se, nessa senda, patente a necessidade de combater tal vício de conduta que assola o Republicanismo brasileiro. Contudo, parece certo que o histórico de reviravoltas e impunidades na luta contra a corrupção brasileira tornam o desafio ainda maior.

2.2 Quadro normativo de combate à corrupção no Brasil

Conforme restou amplamente demonstrado, paira no Brasil uma crescente desconfiança da população em relação aos seus agentes públicos. Em consequência disso são inúmeros os

mecanismos constantes no ordenamento jurídico do país com o objetivo de controlar a corrupção.

A previsão destes instrumentos aptos a combater a corrupção e a desonestidade no trato da coisa pública no ordenamento jurídico de um Estado consiste em um relevante critério para examinar a seriedade de determinado Ente (Neves e Oliveira, 2022). Contudo, importa frisar que de nada adianta a introdução de tais normas se a elas não for dada adequada efetividade.

Nesse contexto, destaca-se que o Estado brasileiro adota um extenso quadro normativo com o objetivo de combater a deslealdade no trato da *res* pública, que abarca normas internacionais, constitucionais, legislativas e regulamentares.

Diante disso e visando uma completa elucidação de como o combate à corrupção se dá no Brasil e em que medida a Lei de Improbidade Administrativa se insere nesse mosaico, tal quadro normativo passará a ser aqui explanado.

Primeiramente, no que toca às fontes internacionais, sabe-se que para além do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 da ONU anteriormente aludido, o Brasil é signatário de três importantes Convenções sobre o tema, a saber: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC). (Neves e Oliveira, 2022).

Tais documentos demonstram que a corrupção está longe de ser um problema exclusivamente nacional e que tal fenômeno precisa ser combatido de forma integrada entre as diversas sociedades sob pena de enfraquecimento dos valores democráticos e comprometimento do desenvolvimento sustentável.

Encaminhando-se para o plano interno, entre as fontes constitucionais, merece destaque o art. 37, § 4.º, que assim dispõe serem os atos de improbidade administrativa sancionados com 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.

A Carta política de 1988, demonstrando enorme preocupação com o trato da coisa pública, vai além deste dispositivo e tutela a probidade em todas as suas faces, merecem destaque os seguintes artigos:

- a) art. 14, § 9.º: remete à lei complementar a prerrogativa para fixar “outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”; b) art. 15, V: admite a perda ou a suspensão de direitos políticos no caso de improbidade

administrativa, nos termos do art. 37, § 4.º; c) art. 37, caput: enumera os princípios expressos que são aplicáveis à Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência); d) art. 85, V: define como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na Administração. (Neves e Oliveira, 2022).

No que se refere às legislações de âmbito infraconstitucional, impossível deixar de mencionar a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) que foi profundamente alterada pela Lei 14.230/2021, ademais, as leis que definem crimes de responsabilidade, Lei 8.730/1993 que estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; Estatuto da Cidade que define atos de improbidade praticados pelo Prefeito; Lei 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais), Lei 9.784/1999(Lei do Processo Administrativo Federal); Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção); Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), Lei das Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013), a Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) entre tantos outros.

Ainda, quanto às normas regulamentares, Rafael Oliveira destaca os seguintes regulamentos que dispõe sobre improbidade administrativa:

a) Código de Conduta da Alta Administração Federal, aprovado pelo Decreto sem número, de 21 de agosto de 2000; b) Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 1.171/1994; c) Decreto 6.029/2007: institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal; d) Decreto sem número, de 26 de maio de 1999: institui a Comissão de Ética Pública; e) Resolução 3/2000, editada pela Comissão de Ética Pública, com fundamento no art. 2.º, inciso V, do Decreto de 26.05.1999: estabelece regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal etc. (Neves e Oliveira, 2022).

Escancarado se mostra o tamanho da preocupação do legislador brasileiro com atos imorais, desonestos e ímprobos do cidadão em relação à coisa pública. Contudo, conforme asseverado anteriormente, de nada adianta este extenso quadro normativo se não for dada a respectiva efetividade às citadas leis em sentido amplo.

2.3 Improbidade administrativa enquanto elemento de um microsistema de tutela à probidade administrativa.

Notório se fez, a partir da exposição acima elucidada, que há no Brasil, um verdadeiro sistema de combate à improbidade. Nesse contexto, percebe-se que a Lei 8.429/92 é apenas um dos instrumentos deste sistema que visa tutelar a moralidade administrativa.

Assim, para que a luta contra à corrupção seja efetiva é necessário entender que há um diálogo entre as legislações que formam este mosaico, de forma que as alterações negativas, o desrespeito e a falta de efetividade de uma lei acabam por abalar o sistema como um todo.

Rafael Costa e Renato Barbosa (2022) caracterizam este fenômeno como um “Microsistema Anticorrupção” que visa proporcionar sistematicidade e integração na aplicação e interpretação dos diversos instrumentos que tutelam a probidade administrativa.

Conforme ensinam os aludidos autores, tal microsistema divide-se em uma acepção não penal e em uma esfera penal. Ademais, é composto tanto por normas que fazem um controle repressivo, quanto por legislações que proporcionam um cuidado preventivo.

Ainda, dissertam que, em observância ao caráter interdependente do quadro normativo que é parte deste sistema, lacunas, contradições e omissões devem ser corrigidas a partir de uma interpretação conjunta dos dispositivos que contemplam à tutela à probidade. (Costa e Barbosa, 2022).

Portanto, a Lei de Improbidade Administrativa não deve ser vista isoladamente. Em oposição a isso, deve ser interpretada em observância ao microsistema de tutela da probidade. Prova disso, é que o Art. 1º, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, a partir da nova redação propiciada pela reforma legislativa do ano de 2021, positivou o aludido sistema:

O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. (art. 1º, *caput*, Lei 8.429/1992)

A palavra “sistema” pode ser definida como um conjunto de elementos entre os quais faz-se possível encontrar uma relação, método ou processo (Cunha, 2010). Nessa perspectiva, sendo positivado um microsistema de tutela à probidade, infere-se que as normas que o compõe devem ser interpretadas de forma integralizada, a partir do “diálogo das fontes”.

Apesar deste fenômeno gerar maior segurança jurídica ao ordenamento, tendo em vista que torna mais dificultoso o desvio da intenção do legislador quando da aplicação das normas,

por se tratar de um sistema que deve ser examinado sob uma ótica conjunta, evidente se faz que mudanças introduzidas em uma das legislações que o compõem refletem na sistemática como um todo.

A vista disso, certamente as mudanças introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa impactaram no microssistema que tutela a moralidade, resta buscar compreender se o referido impacto se deu de forma positiva ou negativa.

3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: LEI 8.429/1992

Ao adentrar efetivamente na seara da improbidade administrativa, e com o intuito de entender o que levou a reforma legislativa, cerne do presente trabalho, importante se faz compreender de antemão em que contexto a Lei nº 8.429/1992 surgiu e quais eram seus principais pontos, tal como, quais eram as principais críticas doutrinárias e jurisprudenciais a aludida norma.

3.1. Histórico

Com a finalidade de perquirir o objetivo pretendido a partir deste trabalho, demonstra-se fundamental mergulhar brevemente no contexto histórico que levou ao surgimento da Lei de Improbidade Administrativa.

Nessa toada, sublinha-se que ano de 1918, período no qual o Brasil vivenciava sua primeira experiência republicana, o escritor Lima Barreto definia o contexto político do país a partir da seguinte ótica: “A República no Brasil é o regime da corrupção” (Schwarcz, p. 124, 2019), mais de cem anos se passaram desde que a aludida frase fora publicada, apesar disso, é evidente que preocupação com a moralidade administrativa na República Brasileira se manteve intacta.

Não a toa, o cuidado com a *res pública* esteve presente em quase todas as Constituições da República Federativa Brasileira, tendo como única exceção a Carta de 1824.

Conforme destacou-se anteriormente, com o advento da Constituição Federal de 1988, a preocupação com a probidade se manteve inerte, afinal, os princípios da moralidade e da impessoalidade tiveram previsão explícita no Art. 37, *caput*, e no § 4º do mesmo artigo, apesar de a Constituição não definir o que seriam “atos de improbidade administrativa”, afirma que atos ímprobos importarão as seguintes sanções: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, tudo isso “na forma e gradação prevista em lei”.

Percebe-se que a Constituição teve o cuidado de fazer a seguinte especificação: “na forma e gradação prevista em lei” o que certamente indica se tratar de uma norma constitucional de eficácia limitada, conforme classificação de José Afonso da Silva, e, portanto, impescinde de regulamentação legal.

Diante disso, gerou-se a necessidade de um diploma suprisse tal lacuna legislativa, reacendendo a esperança de uma restrição no espaço de atuação dos gestores públicos, em atenção aos limites impostos pela Constituição Federal (Tourinho, 2022).

Nesse contexto, apesar da falta de uma legislação que regulamentasse a improbidade administrativa no Brasil, haviam três leis que dispensavam tratamento jurídico aos atos ilícitos cometidos por agentes públicos com conseqüente enriquecimento ilícito, a saber: Lei nº 3.164/56; Lei nº 3.502/58 e Decreto-Lei nº 359/68. Em síntese, tais diplomas regulavam os casos de locupletamento em razão de influência ou abuso de poder que poderiam levar ao sequestro e ao perdimento de bens.

Conforme asseverado, a Carta Cidadã de 1988 gerou a necessidade de uma lei que viesse regulamentar e, assim, permitir a aplicação de sanções aos agentes que cometessem ato de improbidade administrativa no Brasil. Apesar disso, há quem sustente que este passou longe de ser o motivo pelo qual a lei 8.429/92 fora editada (Pereira e Pinto, 2015).

Sob essa ótica, Flavia Pereira e Talles Pinto (2015) sustentam que não a toa a lei de improbidade administrativa nascera em uma conjuntura de crise política - em que o á época Presidente, Fernando Collor, e seu governo sofriam diversas acusações de corrupção.

No ano de 1991 o Projeto de Lei nº 1.446/91 (que mais tarde se transformara na Lei de Improbidade Administrativa) é apresentado como uma tentativa de acalmar a ânsia da população que se demonstrava bastante desconfiada e insegura com o governo, tal como insatisfeita com o cenário do país. (Pereira e Pinto, 2022).

Prova disso, seria o fato de que o texto inicial do projeto da lei de improbidade administrativa não inovava em quase nada o ordenamento jurídico brasileiro, apenas trazendo algumas novas sanções para os casos de enriquecimento ilícito, os quais conforme demonstrado, já eram tratados por outras legislações ordinárias.

Flavia Pereira e Talles Pinto (2015) argumentam que esse fenômeno seria exatamente o que Marcelo Neves denomina de “legislação simbólica”, isto é, aquela que apenas visa adiar conflitos políticos, contudo, sem resolução efetiva dos problemas sociais subjacentes, “caracterizada por ser normativamente ineficaz” (Neves, 2007).

Apesar de almejar uma política simbólica, tal projeto de lei sofreu diversas alterações ao chegar no Legislativo, de forma que passou, a partir destas modificações, a inovar

efetivamente no ordenamento jurídico, tendo em vista que, além do enriquecimento ilícito, passou a ser considerado como ato de improbidade administrativa o que cause danos ao erário e violação aos princípios administrativos.

A partir disso, a tipicidade da improbidade administrativa não mais estava atrelada apenas ao “enriquecimento ilícito” como nas legislações anteriores, o que proporcionou uma amplitude considerável deste conceito.

Assim, no ano de 1992 a Lei nº 8.429/92 é introduzida no ordenamento jurídico brasileiro como a devida regulamentação da norma constitucional.

Popularmente conhecida como “Lei de improbidade administrativa”, abarcava em seu texto original três hipóteses de atos de improbidade administrativa, quais sejam: atos que geram enriquecimento ilícito (art. 9º); causam danos ao erário (art. 10), sendo que estes poderiam ser culposos ou dolosos; e, os violadores de princípios administrativos (ar. 11).

3.2 Análise legislativa da redação original da Lei 8.429/92

É inegável que a redação originária da Lei de Improbidade Administrativa fora quase inteiramente alterada pela Lei 14.230/2021. Apesar disso, a análise da legislação antes desta reforma é fundamental para entender o que levou o Legislativo a perquirir tal modificação, tal como examinar de que forma esta inovação afeta o microsistema de responsabilização dos gestores públicos e se houve abalo ao princípio republicano.

Nessa senda, a lei 8.429/92 trouxe três atos que ao serem praticados seriam considerados como improbidade administrativa. Primeiramente, em seu artigo 9º a lei consagrou, em um rol taxativo, os atos que causam enriquecimento ilícito, isto é, obtenção de vantagem econômica indevida pelo agente público em razão de sua posição. Certo é que, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, para que houvesse subsunção da hipótese legal o elemento subjetivo doloso se fazia essencial. (Justen Filho, 2022).

Já o artigo 10 da referida lei, em sua redação original, consignava como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, aquele que, por meio de uma ação ou omissão, dolosa ou culposa, ensejasse “perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres” das entidades públicas, trazendo ainda um extenso rol taxativo de hipóteses que caracterizavam tal dano. Dessa forma, a conduta genérica descrita no *caput* do artigo só se aplicaria quando o agente não incorresse em uma das condutas especificadas nos seus incisos. Importa, ainda, mencionar que o ressarcimento da perda patrimonial à Administração Pública é imprescritível.

No que tange aos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, o artigo 11, na redação original da Lei de Improbidade Administrativa, previa que configuraria tal hipótese qualquer ação ou omissão que violasse deveres de “honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições” além de prever um extenso rol – meramente exemplificativo – de situações que se enquadrariam no diploma legal.

Em síntese, tratam-se de condutas que afrontam os princípios fundamentais que norteiam a atividade do Estado e, segundo o entendimento doutrinário e jurisprudencial exigiam a presença do elemento subjetivo doloso.

Quanto às penalidades, o artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa previa para cada hipótese normativa sanção diferente, havendo gradação da pena conforme a gravidade do ato.

Na hipótese de atos que gerassem enriquecimento ilícito, a Lei previa perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente, ressarcimento do dano, quando houvesse, perda da função pública, oito a dez anos de suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa que poderia ser de até três vezes o valor do acréscimo obtido e proibição, por dez anos, de contratar ou receber benefícios, Incentivos fiscais ou creditícios da Administração de forma direta ou indireta e ainda por intermédio de pessoa jurídica.

No caso de danos ao erário, além do ressarcimento integral, perda do patrimônio acrescido ilicitamente, se houver, e da função pública, a suspensão dos direitos políticos se daria de cinco a oito anos, o valor da multa cível seria de até duas vezes o valor do dano e a proibição de contratar ou de receber benefícios se daria nas mesmas circunstâncias que as citadas no inciso anterior, porém pelo prazo de cinco anos.

As sanções a serem aplicadas para ilícitos de lesão aos princípios administrativos seriam o ressarcimento do dano, se existir, a perda da função pública, três a cinco anos de suspensão de direitos políticos e multa cível que poderia ser de até cem vezes a remuneração obtida pelo agente, já a proibição de contratar ou de receber benefícios se daria pelo prazo de três anos.

No que tange aos prazos prescricionais, a lei originalmente consignava três situações, a saber: quando o agente exercesse função de confiança ou cargo em comissão, o prazo seria de até cinco anos a contar do término do exercício do mandato; no caso de agente inserido no exercício de um emprego ou cargo efetivo, as ações poderiam ser propostas no prazo previsto em lei específica para faltas disciplinares que fossem punidas com a demissão; já, tratando-se de prestação de contas pelas entidades públicas, a contagem da prescrição seria de até cinco anos a partir da apresentação desta.

Ainda, é válido constatar que em seu artigo 18, a redação original da lei 8.429/92 previa explicitamente que a ação de improbidade administrativa se tratava de uma demanda de natureza civil.

3.3 Das críticas doutrinárias e jurisprudenciais

Impossível deixar de considerar as conquistas alcançadas por meio da edição da Lei de Improbidade Administrativa na defesa da probidade administrativa. Nas palavras do Ministro Mauro Campbel (2022) “Tal patamar foi alcançado, entre outros fatores, em razão de intensa atividade do Superior Tribunal de Justiça na interpretação jurisprudencial da norma federal.”.

Em que pese as conquistas alcançadas, a aludida Lei, em seus trinta anos de vigência, fora alvo de muitos apontamentos doutrinários e jurisprudenciais. Nesse sentido, sem o objetivo de esgotar o tema, destaca-se as principais críticas que ensejaram a brusca reforma legislativa na Lei nº 8.229/92, conforme os ensinamentos do Ministro Gilmar Mendes (2022).

Um dos apontamentos críticos mais frequentes em relação à Lei de improbidade administrativa consistia na frequente utilização desta ação como um instrumento de perseguição política. Tendo em vista a ampla abertura dos tipos previstos na Lei, doutrinadores sustentavam ter-se instaurado um cenário de insegurança jurídica em que as hipóteses legais contavam com uma carga de generalidade exacerbada, gerando risco de “banalização do conceito de improbidade administrativa” (Dipp, 2019).

Em razão desta ampla abertura legal, os críticos da Lei afirmavam ser esta, não raramente, utilizada de maneira abusiva, tendo em visto que facilmente encaixava-se a conduta de um agente em uma das hipóteses de improbidade, com destaque ao artigo 11 que consagra os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública e que além de o *caput* que, *por si só*, poderia gerar uma condenação, trazia um extenso rol exemplificativo. (Mendes, 2022).

A aludida abertura dos tipos legais propiciava que o aplicador do direito ajuizasse ações de improbidade administrativa com mero intuito midiático, em circunstâncias que uma ação cível poderia fazer-se suficiente.

Ainda, conforme análise de Gilmar Mendes (2022), outro ponto digno de preocupação em relação à redação original da Lei 8.429/92 seria a sanção que importa em suspensão dos direitos políticos que variava de 3 a 8 anos, a depender da conduta.

No entendimento do Ministro, não há razoabilidade em conferir uma condenação desta magnitude em relação aos atos de improbidade culposos e às condutas elencadas no artigo 11

(que ferem os princípios da Administração Pública). Nesse sentido, o conclui que o legislador falhou ao tentar promover parâmetros seguros e razoáveis para conceder a sanção de perda temporária dos direitos políticos. (Mendes, 2022)

As dificuldades e limitações enfrentadas pelos agentes públicos diante da necessidade de tomada de decisões sensíveis também são fatores que, conforme ensina Gilmar Mendes (2022), precisam ser levados em consideração pelo legislador, nas palavras do Ministro “O *accountability* dos gestores é fundamental, mas deve ser sensível” (MENDES, 2022). Isto porque, o abuso nos mecanismos de controle da Administração, pode vir a gerar uma estagnação dos Gestores Públicos que preferem se abster ao ter que tomar medidas passíveis de alguma responsabilização.

Tal sistemática é denominada de “o apagão das canetas”, fenômeno que, conforme explica Rodrigo Santos (2020), traduz-se na paralisia da tomada de decisões na Administração Pública em razão de um temor excessivo de ser responsabilizado por algum dos mecanismos de controle externo. Ademais, a autoproteção dos agentes é priorizada em face do interesse público.

Diante dessa conjuntura, muito criticava-se a Lei de Improbidade Administrativa enquanto um instrumento que agravava a paralisia decisória no Brasil, tendo em vista sua ampla discricionariedade.

Ainda, entre os principais apontamentos, destaca-se a falta de elementos necessários na redação original da Lei 8.429/92 para assimilar quais atos poderiam incorrer no campo da improbidade administrativa, fato é que a certeza em relação às hipóteses que poderiam gerar condenações só era possível a partir da análise do art. 9º (atos que importam enriquecimento ilícito) e 10 (atos que geram danos ao erário) que continham um rol taxativo.

Contudo, o art. 11 (atos que atentam contra os princípios) propiciava enorme insegurança jurídica ao deixar o juiz decidir se determinado ato feria ou não princípios da Administração Pública.

Ademais, alguns doutrinadores, como Rafael Carneiro (2022), sustentavam que “se a probidade administrativa é compreendida como a honestidade no trato da coisa pública, a (im)probidade, contrariamente, deveria significar a (in)observância desse valor moral” (Carneiro, 2022).

Posto isto, conforme à crítica doutrinária, se a improbidade está atrelada à atos desonestos, ou seja, evados de má-fé, para que ela se perfectibilize é necessária à figura do elemento subjetivo doloso, de forma que a culpa não se coadunaria com a improbidade.

4. O IMPACTO DA LEI 14.230/2021 NO SISTEMA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

As aludidas críticas somadas a diversas outras questões deram ensejo à necessidade de se repensar a legislação de improbidade, assim, a Lei 14.230/2021 surge trazendo bruscas mudanças na redação original da LIA. Nessa senda, sem qualquer pretensão de esgotar as alterações que a norma sofreu, busca-se examinar as principais transformações ocorridas na Lei no que tange ao combate à corrupção.

4.1 Inclusão dolo específico como elemento fundamental para a caracterização da conduta ímproba

A nova redação surge sob um olhar adaptado às diversas novidades legais advindas durante os trinta anos de LIA, como, por exemplo, o Novo Código de Processo Civil, a justiça multiportas, o acordo de não persecução cível entre outras questões que proporcionaram maior segurança e adequação a era vivida.

Nesse cenário, originou-se o Projeto de Lei nº 10.887/2018, elaborado pelo Deputado Federal Roberto de Lucena (Pode-SP), que teve como relator o também Deputado Carlos Zarattini (PT-SP). Após diversas alterações na versão inicial, uma profunda reforma na Lei 8.429/92 fora propiciada pela Lei 14.230/2021. A antiga redação fora quase inteiramente alterada, motivo pelo qual muitos denominam-na de “A nova Lei de Improbidade Administrativa”. Sem pretensão de pontuar todas as alterações sofridas, passa-se a examinar as mais impactantes.

Conforme visto, antes da mudança legislativa, o dolo era exigido como regra para caracterização dos atos de improbidade administrativa, tendo como exceção apenas a hipótese de improbidade por lesão ao erário, modalidade que suportava o elemento culposos.

Vale o alerta de que não era qualquer conduta culposa que ensejava ato de improbidade, para que houvesse subsunção legal, o elemento subjetivo culposos deveria ser, no mínimo, grave. (Oliveira, 2022).

A impossibilidade de uma condenação pautada em culpa leve já era inclusive positivada na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB que em seu art. 28 traz a previsão de que um agente público será responsabilizado pelas decisões que tomar ou opiniões técnicas que emitir nos casos em que agir com dolo ou erro grosseiro, isto é, “culpa grave”.

Além disso, no caso das condutas dispostas nos artigos 9º e 11 da LIA, bastava que fosse demonstrado o dolo genérico. Rafael Oliveira (2022) sustenta que a tradicional jurisprudência

do Superior Tribunal de Justiça era uníssona no sentido de que o dolo genérico era suficiente para a caracterização do ilícito. A referida modalidade do elemento doloso se caracteriza pela intenção do agente em praticar a ação, mas não necessariamente de provocar um resultado específico (Bittencourt, 2019).

Feita esta introdução, convém dissertar acerca de uma das mais polêmicas alterações na redação da Lei de Improbidade Administrativa: a completa exclusão do elemento subjetivo culposo e a necessidade de se comprovar o dolo em sua modalidade específica, superando a jurisprudência até então consolidada.

Na modalidade específica do elemento doloso necessário se faz demonstrar que o agente agiu com a intenção de alcançar uma finalidade especial, nesse viés o § 3.º do art. 1.º da LIA assim passou a dispor: “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.”.

Ainda, os §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei 8.429/92, com redação dada pela Lei 14.230/2021 passaram a dispor:

§ 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.

§ 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. (art. 11, §1º e §2º, Lei 8.429/1992).

Se não bastassem tais previsões, a exigência do dolo é, ainda, reiterada no caput dos arts. 9º, 10 e 11. O Legislador claramente fez questão de não deixar qualquer margem para outra interpretação. Portanto, a necessidade do dolo específico é evidenciada como fundamental para a caracterização de quaisquer dos atos de improbidade.

Sobre isso, Rita Tourinho (2021) assevera que na medida em que o aludido § 2º estende a exigência do dolo específico para as hipóteses constantes nos arts. 9º e 10 da Lei 8.429/92, ele viola o Decreto nº 5.687/2006 (que promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção), em seus arts. 17 e 20 para os quais basta a comprovação do dolo direto para concretização do ato de improbidade por enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Não obstante a isso, sublinha-se que no tocante ao Direito Penal a exigência do elemento específico do tipo é uma exceção, e, sempre que previsto é associado à um tipo, jamais é exigido

em caráter genérico, como se fez na LIA. (Tourinho, 2021).

Rita (Tourinho, 2021) defende, em síntese, que a acolher-se a exigência do dolo específico para concretização dos atos de improbidade propiciaria em verdadeira violação ao princípio da vedação à proteção deficiente, o qual inadmite que um direito fundamental, como a probidade, seja tutelado de modo insuficiente pelo Estado.

Importante consignar que se tornará, ainda, extremamente dificultoso aos controladores não mais precisar demonstrar somente que o agente tinha a consciência e assumiu o risco de produzir como resultado a irregularidade, tendo ainda a missão, quase impossível, de comprovar que havia vontade livre e consciente por parte deste de alcançar um resultado específico e ilícito com o fim de obter benefícios a si ou a outrem. (Assis e Tourinho, 2021).

Ademais, a reforma legislativa deixou um ponto muito cristalino no entendimento de Ricardo Martins: as alterações objetivaram, quase que de forma desesperada, responder às expectativas de uma “Administração Paralela”. (Martins, 2022).

Conforme explica (Martins, 2022), a Teoria da Administração Paralela – que fora desenvolvida por Agustín Gordillo – se traduz na perspectiva de um regime jurídico demasiadamente rigoroso, no qual são editadas normas sabidamente irreais, eivadas de excesso e insensatez, que são amplamente descumpridas pela população, descumprimento este tolerado pela Administração Pública, mesmo assim, o regime permanece em pleno vigor. Tais dispositivos, irrestritamente ignorados, somente são invocados quando os interesses da Administração “Paralela” são colocados em risco.

Assim, o aludido autor não teme em defender que a Lei 14.230/2021 fora editada com o fim de atender aos proclames de uma Administração Paralela que se sentiu ameaçada pelos contornos que a antiga legislação vinha alcançando.

Outro ponto que merece destaque enquanto crítica à inclusão da necessidade do dolo na modalidade específica para a concretização do ato de improbidade, refere-se ao limbo em que as condutas decorrentes de total descaso e com graves prejuízos ao erário se encontrarão.

Afinal, aqueles que assumem um compromisso com a Administração Pública - que sabidamente é tratada por um regime jurídico diferenciado em observância ao interesse público - e cometem danos eivados de grave desleixo com a coisa pública não mais serão acobertados pelo manto da improbidade Administrativa.

Consoante a isso, em Nota Técnica de nº 1/2021 emitida pelo Ministério Público Federal resta evidente a preocupação deste Órgão com o tratamento das condutas eivadas de culpa grave, na medida em que se aconselha aos seus membros a não excluir do manto da improbidade, mesmo após as reformas de 2021, os atos de improbidade que forem marcados

pela “culpa gravíssima”:

Não se deve excluir a priori, mesmo após a vigência da Lei nº 14.230, condutas ímprobas, demarcadas pela culpa gravíssima, no âmbito do artigo 10 da LIA, para hipóteses em que os tipos inscritos em seu inciso demonstram uma estrutura pela qual a norma proibitiva descreve resultado passível de ser alcançado por gravíssima conduta funcional imprudente, negligente ou imperita – como se entrevê nos incisos IX, X e XII -, para que se promova a adequada e mínima proteção do bem jurídico, nos termos do artigo 37, §4º da CF. (Nota Técnica Nº 01/2021 – 5ª CCR)

Portanto, evidente se faz a preocupação em relação ao futuro do combate à corrupção no Brasil, tendo em vista à restrição propiciada pela exigência de dolo específico na caracterização da improbidade administrativa. Outrossim, nem mesmo os casos em que descarada a culpa grave ou o dolo genérico do agente público que causou danos à Administração estarão cobertos pelo manto da Lei.

Nessa senda, atualmente, a responsabilização por condutas gravemente culposas, que não configuram crime, pode ser perquirida na esfera disciplinar, que, conforme entende Ricardo Martins (2022), não funciona bem, ou na ação popular. (Martins, 2022) afirma, ainda, que a não punição destes agentes é um atentado contra o interesse difuso à boa administração.

4.2 Da taxatividade do rol do art. 11 - atos que afrontam princípios administrativos

Outra alteração que gerou importantes repercussões na disciplina da improbidade administrativa e, portanto, merece atenção, consiste na transformação do rol – antes meramente exemplificativo - dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/92) em hipóteses taxativas, isto é, que esgotam as possibilidades de atos que ensejam a infração.

O *caput* do art. 11 quando afirmava que os atos que implicavam em ofensa aos princípios da Administração Pública caracterizavam improbidade, ao consagrar seus incisos, utilizava a expressão “e, notadamente”. Outrossim, com o advento da reforma a aludida expressão fora substituída pela seguinte frase: “caracterizada por uma das seguintes condutas”. Assim, na atual conjuntura somente estas podem ensejar a condenação.

Conforme demonstrou-se, a doutrina e a jurisprudência não poupavam críticas à discricionariedade que este artigo propiciava ao aplicador do Direito, na medida em que a abstração de um princípio propiciava que qualquer mera irregularidade pudesse ser facilmente enquadrada como um ato ímprobo por ferimento aos princípios, conduzindo à situações

desarrazoadas e intensa insegurança jurídica.

Em que pese à ressaltada abstratividade, em consonância aos ensinamentos de Humberto Ávila, caberia ao aplicador do Direito verificar os comportamentos que resguardam o estado das coisas (Ávila, 2014). Isto é, restava ao Judiciário a missão de sopesar as condutas e examinar se estas se coadunavam com a gravidade das sanções impostas pelo artigo.

Nessa perspectiva, consolidou-se na jurisprudência dos tribunais superiores o entendimento segundo o qual a mera divergência de interpretações entre controlado e controlador não enseja, por si só, improbidade quando resultarem de razoáveis argumentações. (Tourinho, 2021).

Tal entendimento demonstra que o Judiciário se encaminhava justamente no sentido de trazer maiores limitações à moldura legal do dispositivo que regulamenta improbidade por violação aos princípios.

A Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, a partir das inovações proporcionadas pela Lei nº 13.655/2018, na medida em que dispôs que o julgador deveria levar em consideração as circunstâncias de ordem prática de suas decisões também trouxe limites à aplicação do art. 11 da Lei de Improbidade, tendo em vista que impôs a necessidade de o aplicador do Direito observar as consequências concretas da caracterização da improbidade por violação de princípios, restringindo ainda mais o manto do aplicador. (Tourinho, 2021).

Vale, ainda, consignar que para a referida caracterização de improbidade por violação de princípios se concretizasse, seria necessário proceder a comprovação do elemento subjetivo doloso na atuação do agente, não bastando mera alegação de ferimento principiológico desacompanhada de qualquer evidência. Tal fato também contribuía fortemente para diminuição da moldura legal de atuação do Judiciário.

Portanto, em que pese à discricionariedade propiciada pelo dispositivo, o Legislativo e o Judiciário, conforme demonstrado, já vinham atuando no sentido de restringir os limites de abstração da Lei.

Apesar disso, o artigo em análise fora drasticamente alterado. A partir do advento da nova redação legal, os dez incisos que eram estabelecidos de forma exemplificativa no art. 11 da Lei nº 8.429/92, tornaram-se oito disposições taxativas. Foram acrescentados dois dispositivos (XI e XII) e quatro foram revogados (I, II, IX e X).

Sendo imprescindível constatar que um dos incisos adicionados tratou de mera repetição do que já estabelecia a Sumula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (que proíbe a prática do nepotismo) e, apesar de a referida tipificação aparentar um ponto positivo advindo da reforma legislativa, na realidade o que houve foi um tremendo retrocesso na luta contra a

corrupção. (Tourinho, 2022).

A partir da tipificação do nepotismo, além da necessidade de se demonstrar o vínculo de parentesco típico da configuração deste ilícito, para que o ato seja considerado de improbidade administrativa deve-se comprovar também a especial intenção do agente de obter proveito a si ou a outrem, isto é, o elemento específico do tipo.

Nessa senda, o nepotismo não mais se consagra demonstrado apenas pela prova de beneficiamento indevido de familiares, o que dificulta severamente a comprovação de configuração deste ilícito.

Se não bastasse a exagerado número de vezes que a nova redação da Lei 14.230/2021 trouxe a previsão da necessidade de dolo específico, mais uma vez, o § 5º do art. 11 assevera que “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.” (art. 11, §5º, Lei 8.429/92).

Rita Tourinho (2021) defende que o aludido dispositivo dá luz à uma latente inconstitucionalidade que, na certa, tem o intuito de blindar os agentes que exercem mandatos eletivos para que possam conquistar com sucesso o propósito de tornar a “Administração Pública uma extensão do núcleo familiar”.

Ademais, em Estudo Preliminar 01/2022 sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa, operacionalizado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, frisou, em idêntica perspectiva, que o art. 11, §5º da Lei 8.429/1992 é tido por muitos doutrinadores especializados como inconstitucional vez que em afronta à isonomia elege uma espécie de nepotismo em que não incidirá qualquer penalidade.

Tratando ainda das mudanças propiciadas pela Lei 14.230/2021, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2022), atestou em seu Estudo que um considerável número de juristas entende que a transformação do art. 11 em um rol exaustivo, ao reduzir drasticamente o alcance da Lei, seria um retrocesso ao sistema de tutela coletiva da moralidade, tal qual, uma verdadeira afronta ao princípio da vedação ao retrocesso, o qual estabelece que não se deve restringir um direito fundamental sem a criação de mecanismos que compensem tal redução.

José Carlos Fernandes Júnior (2021) em consonância com este entendimento, é claro ao dissertar que a nova redação do art. 11 trata a tutela administrativa sancionadora de forma insuficiente, gerando, por consequência, um estado de inconstitucionalidade. Segundo o autor, houve desrespeito ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, em especial no que tange à sua dimensão de proibição a proteção deficiente.

Certamente, não se pode negar que a referida mudança é menos benéfica se analisada

exclusivamente sob a ótica das expectativas sociais atinentes ao combate à corrupção, tendo em vista que, conforme fora destacado, reduziu-se dramaticamente as possibilidades de condenação por ato de improbidade que atenta contra princípios, afinal, além da necessidade de comprovação do elemento específico do dolo, as hipóteses do artigo – que antes era criticado por sua imensa carga de discricionariedade - se tornaram exaustivas.

Há ainda quem entenda que, apesar de ser inegável que o artigo necessitava ser reformado para gerar maior segurança jurídica, a nova redação passou do ponto ao taxar apenas oito hipóteses de atos que poderiam ser considerados ímprobos, suprimindo exacerbadamente as possibilidades de condenação, de modo que, importantes ilícitos ficaram de fora da esfera da improbidade.

Nessa perspectiva, Rita Tourinho (2022) disserta que o legislador, ao estabelecer a taxatividade do art. 11, excluiu do manto da improbidade diversas condutas eivadas de desonestidade e que causam graves máculas à Administração e afetam a reputação da Gestão Pública. A título de exemplificação a autora cita o assédio moral – antes consolidado pela jurisprudência como ato que afronta aos princípios da Administração (Recurso Especial 1.286.466/RS; REsp. 1.255.120/SC) - e agora ignorado pela legislação.

4.3 Análise da prescrição nas ações de improbidade administrativa

Outro ponto que sofreu profunda alteração e deve ser analisado de forma cautelosa, traduz-se nos prazos prescricionais da ação de improbidade administrativa. Conforme ventilou-se anteriormente, a Lei de Improbidade trazia prazos distintos a depender da qualidade do responsável pelo ato ímprobo.

Cinco anos era o prazo estabelecido para agentes que possuíam vínculos precários com a Administração a contar do término do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança. Para os ocupantes de cargos efetivos ou empregos públicos, o prazo prescricional seria o mesmo previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão.

Quanto às entidades mencionadas no art. 1º, parágrafo único da LIA, o lapso temporal a incidir prescrição era de cinco anos, contado da prestação de contas final à Administração Pública.

Com o advento da nova redação, o prazo passou a ser único: 8 (oito) anos, a contar da ocorrência do fato, ou, em se tratando de infrações permanentes, a partir do dia em que cessou a permanência. Em uma primeira análise, a aludida mudança aparenta ter tornado a situação do acusado mais severa, visto que tal lapso temporal é maior do que os prescritos na redação

original da Lei. Contudo, engana-se quem assim pensa.

Nessa senda, o professor Márcio Cavalcante (Cavalcante, 2022) explica que o referido aumento no prazo prescricional pode, conforme aludido, gerar uma falsa percepção de que houve um endurecimento na repressão da improbidade administrativa, contudo, em oposição a isso, notou-se uma grande melhoria na situação do investigado, o que se justifica em razão da antecipação do termo inicial do prazo, que passou a ser, como regra geral, a data da ocorrência do fato.

Conforme explica Renério Castro (2024), em razão do início da fluência do prazo se dar na data do ilícito, a prescrição de oito anos tende a esgotar-se antes do que se esgotaria o prazo anterior, visto que, apesar de ser menor – cinco anos – o início deste dava-se, em regra, na data do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança.

Ainda, Rafael Oliveira (2022) ressalta que opção utilizada pelo legislador de adotar a data da ocorrência do fato não se coaduna com o padrão das demais normas pertencentes aos Direito Administrativo Sancionador, as quais estabelecem que o início do lapso temporal deve dar-se com o advento da ciência da infração pela Administração Pública. (Nesse sentido: Lei 14.233/2021; Lei 12.846/2013; Lei 8.112/1990, etc.)

Na maioria das normas que integram o Direito Administrativo Sancionador, é utilizada a teoria da *actio nata*, segundo a qual, deve a prescrição punir o negligente com o exercício do seu direito. Em virtude disso, o início do termo do prazo prescricional há de ser a data em que o interessado toma conhecimento do fato controvertido, tendo em vista que não há lógica em punir com a prescrição quem, até então, não poderia ser considerado inerte, por não conhecer do ato afrontoso ao direito.

Em que pese a teoria aludida, na atual redação o prazo sempre terá início na data em que ocorreu o fato, portanto, a Administração Pública poderá ser punida com o advento da prescrição se passarem oito anos da data em que o fato ocorreu, mesmo que ela só tome conhecimento do ato de improbidade após esse termo.

Além disso, em consonância com os ensinamentos de Ricardo Martins (2022), infere-se que dificilmente um Chefe do Executivo é responsabilizado enquanto estiver no exercício do seu mandato, da mesma forma, parece complicado pensar que um Ministro ou Secretário possa ser responsabilizado durante o período que usufrui da posição.

Afinal, é coerente pensar que durante a estadia no cargo, o agente de tudo fará para que sua responsabilização seja adiada ou evitada. Conforme explica o autor, em regra, o ímprobo utiliza da hierarquia como um escudo para não sofrer qualquer sanção. (Martins, 2022).

Nas palavras de Ricardo Martins (2022), o antigo termo inicial do prazo prescricional, que se

iniciava em regra com a saída do agente infrator do mandato, cargo em comissão ou da função de confiança “tratava-se de verdadeira ‘regra de ouro’ da responsabilização dos agentes públicos”.

Quanto à possibilidade de ressarcimento ao erário, a Lei foi omissa em relação ao seu prazo prescricional. Assim, o Supremo Tribunal Federal decidiu em repercussão geral que são imprescritíveis as ações que visem tal feito.

Ainda, em relação às novidades trazidas pela reforma, tem-se que o inquérito civil que for aberto com o fim de apurar o ato de improbidade, consoante ao § 2.º do art. 23 da LIA, inserido pela Lei 14.230/2021, deverá ser concluído no prazo de um ano corrido, podendo ser prorrogado por igual período apenas uma vez, por meio de pedido devidamente fundamentado submetido ao Conselho Superior do Ministério Público. Ademais, findo o lapso temporal, a ação terá de ser proposta em trinta dias, conforme art. 23, § 3.º da Lei 8.429/1992.

A limitação do prazo para a investigação ministerial vem sendo alvo de muitas críticas, principalmente levando-se em conta que os casos que envolvem improbidade administrativa são extremamente delicados e complexos, tendo em vista que, muitos deles, envolvem verbas públicas e agentes políticos que contam com apreço popular.

Ademais, a questão torna-se ainda mais dificultosa com o advento da necessidade de comprovar-se o dolo especial do agente, isto é, sua vontade específica de obter proveitos, fato que, não raras vezes, só se encontra na dimensão psíquica do agente, ou seja, nos seus pensamentos.

Com assento nesta perspectiva, o Ministério Público Federal em Nota Técnica nº 01/2021 declarou que entende ser inconstitucional a instituição de um prazo máximo para conclusão de um inquérito civil. O Órgão Ministerial, fundamenta-se, em síntese, na possível afronta à autonomia institucional do Ministério Público, assegurada pelos artigos 127 *caput* e parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Outra inovação, tratou-se do advento de causas interruptivas da prescrição, sendo que, com o advento destas, o prazo recomençaria a contar, porém, pela metade do prazo de oito anos, ou seja, por quatro anos.

Entre as causas que interrompem a prescrição, estão: o ajuizamento da ação; a publicação de sentença condenatória; publicação de decisão ou acórdão de tribunal que confirma ou altera sentença improcedente; publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma ou reforma acórdão que decide pela improcedência; por fim, publicação de decisão do Supremo Tribunal Federal confirmando acórdão condenatório ou reformando de improcedência. (§ 4º, art. 23, Lei 8.429/1992).

Portanto, o que se tira da referida inovação é que, a partir de então, a ação de improbidade passa a contar com uma prescrição intercorrente de quatro anos, seja na ação de conhecimento, seja em fase executória.

Sobre isso, o Ministério Público Federal, por meio da sua 5ª Câmara de Coordenação e Revisão de Combate à Corrupção, Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada, não poupou críticas em sua Nota Técnica nº 01/2022. Segundo entendimento do *Parquet*, a prescrição intercorrente com o prazo de quatro anos para realização de toda instrução processual, contraria severamente tanto o princípio da proporcionalidade, quanto o do devido processo legal substantivo, no viés da proibição da proteção deficiente, ainda, fere o princípio da razoável duração do processo, tendo em vista ser fundamental assegurar tempo suficiente para uma resposta estatal adequada considerando as demandas desta natureza, que são tão delicadas e imprescindem de amplo lastro probatório.

Além disso, por meio da aludida Nota Técnica nº 01/2022, o Órgão Ministerial prestou a informação de que Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através de seu Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, concluiu no ano de 2015, na Série Justiça Pesquisa, que o tempo médio observado nas ações de improbidade administrativa entre o ajuizamento do processo e a data em que este transita em julgado – que constavam da base de dados deste Conselho até dezembro de 2013 – foi 5,15 anos.

Posto isso, infere-se que a grande maioria dos processos que envolvem ação de improbidade administrativa já estariam prescritos. Impossível também deixar de constatar que esses dados foram aferidos com base em processos baseados na redação original da Lei de Improbidade Administrativa, a qual não determinava que o Órgão Ministerial comprovasse o dolo do agente em sua modalidade específica.

Assim, nos processos instaurados após o advento desta modificação, é lógico pensar que o lapso temporal entre o ajuizamento da ação e o trânsito em julgado se faria ainda maior, em virtude da dificuldade de se comprovar um elemento tão subjetivo quanto o dolo específico.

Sobre isso, importa sublinhar que os prazos prescricionais advindos da reforma propiciada pela Lei 14.230/2021 não retroagem, e, portanto, só começam a valer a partir da data de publicação da Lei que introduziu a reforma legislativa.

Observando tudo o que fora dito, impossível outro entendimento, senão, o de que as alterações aqui mencionadas (exigibilidade do dolo específico, taxatividade do rol de improbidade em razão de violação aos princípios administrativos e diminuição dos prazos prescricionais) devem impactar todo o microsistema de combate à corrupção no Brasil, visto que, conforme aludido anteriormente, as normas que contemplam este sistema devem ser

analisadas conjuntamente.

5. DO EXAME DAS MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DO PRINCÍPIO REPUBLICANO

Com a finalidade de alcançar o objetivo proposto, imperativo se faz desvendar, em síntese, no que consiste o princípio republicano, tão caro ao Estado Democrático de Direito. Importante, ainda, ressaltar que inexistente o objetivo de esgotar o estudo desta norma abstrata e geral. Em verdade, o que se pretende é buscar um entendimento mais geral sobre como o tema é entendido no Brasil, com especial atenção ao componente intrínseco deste instituto, qual seja: a responsabilidade dos governantes e autoridades pelos atos ilícitos que cometerem. Ainda, faz-se fundamental realizar um exame qualitativo das alterações acima explanadas sob à ótica do princípio republicano.

Ademais, ressalta-se a dificuldade de encontrar trabalhos que aprofundem o estudo neste componente do princípio republicano. Atesta-se que a imensa maioria das obras aqui analisadas, não deu ao tema a sua devida importância e profundidade.

5.1 O princípio republicano e o direito constitucional ao governo honesto

Sabe-se que a república, enquanto forma de Estado, é adotada no Brasil desde a Constituição de 1891 e tem previsão no art. 1º da Carta Política de 1988. Argumenta Lewandowski (2005) que quando se adotou a forma republicana, houve a incorporação do ideário republicano, consubstanciado no cuidado com a coisa pública, ampliando o sentido da República para além de uma forma de governo em oposição à monarquia.

Ricardo Lewandowski (2005) ensina ser o princípio republicano, juntamente com o princípio federativo e democrático, parte do núcleo essencial da Constituição brasileira, tendo em vista que lhe garante determinada estrutura e identidade.

Daniel Chiaretti (2023), após traçar os entendimentos de Heloisa Starling e Christian Lynch (2009) - que apontavam ser a concepção de republicanismo diferente da forma republicana – aduz existir uma outra concepção de república, ligada a ideia da *res* pública em posição de superioridade em relação ao ideal privado, em defesa de um bem comum.

Nos dizeres de Lewandowski (2005), a Constituição Federal de 1988 fora fruto de um sentimento de repulsa advindo do período ditatorial, no qual vivera-se um regime de exceção,

tal qual, da sensação de repúdio ao histórico de autoritarismo político que por décadas assolou o país.

Dessa forma, na realidade brasileira, a república estaria longe de caracterizar mera eleição de representantes pelo povo. Tal princípio consagra no país um ideal de igualdade material, consubstanciado na supressão de privilégios e possibilidade igualitária de acesso à cidadania. Assim, visando concretizar tais valores, a Carta política de 1988 criou inúmeros mecanismos para manutenção destes ideais republicanos, no intuito de combater o atentado à coisa pública.

Posto isso, Daniel Chiaretti (2023) assenta que a república só existe no país desde 1891, se entendida apenas enquanto forma de Estado. Somente com o advento da Constituição de 1988 o republicanismo é entendido de forma mais ampla, abarcando a dedicação a coisa pública, o respeito à soberania da Lei, o ideal cívico pautado na igualdade formal.

Nesse contexto, a Constituição Federal/1988 consagrou, em seu art. 1º, *caput*, o princípio republicano, trazendo junto a este, uma série de institutos que o salvaguardam, a saber:

o direito à igualdade (art. 5º, *caput*); a legitimidade de todo o cidadão para propor ação popular visando a tutela da res pública (art. 5º, LXXIII); os princípios da moralidade, publicidade e impessoalidade administrativa (art. 37, *caput*); as exigências constitucionais de concurso público e licitação (art. 37, II e XXI), entre tantos outros. (Sarmiento, 2018, p. 261).

A preocupação com a res pública na Constituição se demonstrou tão exacerbada que a forma republicana fora elencada entre os princípios constitucionais sensíveis, os quais, se feridos pelo Estado, podem vir a ensejar uma intervenção federal. (art. 34, VII, *a*, CRFB/88).

Segundo Lewandowski (2005), consideram os especialistas contemporâneos que a república consiste em um regime político, no qual exercentes das funções políticas devem representar o povo e em nome dele decidir com responsabilidade, de forma eletiva e periódica.

Portanto, constatam-se nesta definição três essenciais características da *res pública*, são elas: a eletividade, a responsabilidade dos governantes e a temporariedade.

De forma semelhante, Daniel Sarmiento (2018) aponta entre os principais componentes do regime republicano: a elegibilidade e temporalidade dos mandatos políticos, de forma que os governantes sejam eleitos pelo povo e que determinados grupos não possam se perpetuar no poder; responsabilidade dos governantes e autoridades pelos seus atos; igualdade republicana; liberdade contra a tirania e a sujeição; separação entre o público e o privado; e, participação do cidadão.

Ao adentrar no âmbito da responsabilidade dos governantes e autoridades pela prática de seus atos, nota-se que este componente do regime republicano surge como uma resposta às monarquias absolutistas em que os chefes de poder não respondiam pelos seus atos, visto que estavam acima da Lei.

Na república a lógica é inversa: a responsabilidade dos agentes públicos deve ser reforçada, na medida em que estes tratam da coisa pública, pertencente à coletividade. Ademais, governantes e autoridades também não devem desfrutar de quaisquer privilégios no que tange à responsabilização pelos atos ilícitos que cometerem sem relação com o poder ocupado, o que se coaduna perfeitamente com o componente da igualdade republicana.

Luís Barroso (2014), ensina que a partir da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a responsabilidade dos governantes poder ser extraída como corolário do princípio republicano.

De igual maneira, Daniel Chiaretti (2023) identifica a corrupção como a principal inimiga da República, visto que nos atos corruptos a coisa pública é colocada em posição secundária em relação à vontade do agente privado.

Portanto, um Estado que falha em responsabilizar seus governantes e autoridades pelos abusos cometidos contra o interesse público revela que certos indivíduos estão acima da lei devido à posição que ocupam. Essa ausência de responsabilização compromete o princípio republicano na medida em que a igualdade - seu componente fundamental - é desrespeitada.

Nesse prisma, decorre, portanto, do princípio republicano, o direito fundamental a um governo honesto, isto é, que zela de forma eficiente pela coisa pública. Nas palavras do ex Ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki:

O direito a um governo honesto, eficiente e zeloso pelas coisas públicas, tem, nesse sentido, natureza transindividual – decorrendo, como decorre, do Estado Democrático, ele não pertence a ninguém individualmente: o seu titular é o povo, em nome e em benefício de quem o poder deve ser exercido. (Zavascki, 2017, p. 100).

Em diversos julgados, o Supremo Tribunal Federal se manifestou de forma a consignar a moralidade administrativa como pilar essencial da Administração Pública, evidenciando expressamente a importância do direito fundamental a um governo honesto, de forma que, se faça imperioso que os agentes que ajam em dissonância com o dever de honestidade sejam devidamente responsabilizados (ADI 5.590), (RE 636.331) e (ADI 4.650).

Pensando nisso, a Constituição de 1988 não poupou o fortalecimento de meios de controle da gestão da coisa pública. Conforme explica Daniel Sarmento:

Além de impor rigorosos limites substantivos aos gestores, ela ampliou os mecanismos de controle jurisdicional da administração. Ademais, robusteceu instituições controladoras, notadamente o Ministério Público (arts. 127 a 130-A) e os Tribunais de Contas (arts. 71 a 75), conferindo-lhes novas competências e maior autonomia. E vários outros órgãos de controle foram instituídos no plano infraconstitucional. (Sarmento, 2018, p. 274)

Afinal, sendo o “direito a um governo honesto” imperioso à satisfação do princípio republicano, é natural que a Constituição tenha se preocupado em buscar maneiras de controlar as condutas de seus agentes, de modo a evitar descasos e abusos com a *res* pública.

Assim, considerando que um princípio pode ser definido como um preceito que deve ser realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas (Robert Alexy, 2002), Lewandowski (2005) conclui que o princípio republicano deve ser expandido o tanto quanto possível, afastando-se, ao longo deste processo, princípios, regras e atos que contrariem o Instituto Republicano.

5.2 Do possível enfraquecimento do princípio republicano propiciado pela reforma na Lei De Improbidade Administrativa

A partir do estudo acima explanado, é inegável que intrínseco ao princípio republicano está o dever de responsabilizar os agentes públicos que cometem ilicitudes, afinal, a igualdade – componente do republicanismo – consubstancia-se na impossibilidade de existirem privilégios no regime.

Apesar disso, a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa parece ter caminhado em sentido oposto, tendo em vista que, conforme demonstrado, proporcionou uma dramática dificuldade de responsabilizar-se um agente que agiu em com desrespeito à coisa pública.

Ao examinar as principais mudanças na Lei 8.429/1992 um ponto ficou claro: a situação se tornou mais favorável ao acusado, por consequência, a possibilidade de responsabilização tornou-se um tanto quanto dificultosa.

Em razão deste preocupante cenário, buscar-se-á nesta subseção um exame das principais mudanças na Lei de Improbidade Administrativa, que foram acima explanadas, à luz

do princípio republicano, com vista a entender se tais alterações legislativas se coadunam com o republicanismo que a Carta Política de 1988 passou a conceber.

5.2.1 A necessidade de comprovação do dolo específico à luz do princípio republicano

Já restou amplamente constatado que com a nova redação da LIA suprimiu-se a possibilidade de condenação por culpa grave e dolo genérico. Isto é, um agente que age com completo descaso e gera danos à Administração Pública não será mais considerado ímprobo, tal qual um sujeito que haja com dolo de cometer uma ilicitude e lesione o patrimônio público, porém sem visar a um especial fim de beneficiar-se ou à terceiro.

Portanto, estabeleceu-se a exigência de comprovação da modalidade específica do dolo em todas as hipóteses de improbidade administrativa, o que gera à Administração o imenso desafio de provar um elemento volitivo que, muitas vezes, nem mesmo é externado pelo agente ímprobo.

Conforme assevera Rita Tourinho (2021), resta claro o “desespero E em restringir ao máximo o elemento subjetivo do tipo para a caracterização da improbidade administrativa”. Afinal, quanto mais especializado o aspecto subjetivo, mais difícil é enquadrar um agente em um tipo e mais complexo se torna comprovar que a tipologia se caracterizou.

Outrossim, impossível deixar de notar que os sujeitos que editam e aprovam a lei, são os mesmos que por ela poderão ser condenados, o que parece influir em tal esvaziamento legislativo. É lógico pensar que, tendo conhecimento que pode ser afetado pela redação de uma Lei, os agentes intercedam no seu interesse, desidratando a redação legal com o fim de dificultar possível condenação.

Certamente, as hipóteses de condenação foram demasiadamente enxugadas e os Sujeitos do polo ativo enfrentarão muita dificuldade na tentativa de provar que o agente infrator teria o objetivo de obter uma finalidade específica de gerar proveito a si ou a outrem e, em consequência disso, é coerente imaginar-se que as condenações diminuirão abruptamente.

A corrupção é a maior inimiga do princípio republicano (Schwarcz, 2019), em razão disso, o combate à corrupção é um compromisso seriamente assumido pela república. Não a toa a responsabilização dos governantes é um dos pilares deste sistema e a Constituição Federal previu uma modalidade legislativa para tutelar especialmente a corrupção qualificada pelo dolo de lesão da coisa pública por seus agentes - isto é - a improbidade administrativa.

Na medida em que se torna extremamente restrita a possibilidade de condenação dos agentes que agiram com extremo descaso com a coisa pública, muitos sujeitos que tiveram condutas contrárias ao interesse público sairão impunes da tutela à probidade, rompendo o compromisso assumido pelos constituintes originários quando consagraram o princípio republicano que tem a responsabilidade dos agentes estatais como de seus componentes substanciais.

5.2.2 A restrição ocasionada pela taxatividade do rol do artigo 11 da Lei de improbidade administrativa sob a ótica do republicanismo

Ainda, sob a perspectiva do princípio republicano, merece ser examinada a abrupta restrição que o ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública sofreu.

Conforme já constatado, se não bastasse a necessidade de comprovação do elemento específico do dolo no ato de improbidade que atenta contra aos princípios administrativos - artigo no qual anteriormente bastava a demonstração de dolo genérico - o rol que antes era exemplificativo e, portanto, subsidiário – tendo em vista que tudo o que violasse a coisa pública e não se conseguisse encaixar nas demais espécies de atos ímprobos, era viável de enquadramento nesta - tornou-se exaustivo.

Valores muito caros ao interesse público ficaram de fora do rol de oito incisos, a título de exemplo restou demonstrado que o assédio moral e o sexual não mais poderão ser caracterizados como atos eivados de improbidade administrativa.

Portanto, mais uma vez, o agente que assim agiu sairá impune na seara da improbidade. É indubitável que tal restrição gerará mais liberdade de atuação ao agente público, inclusive para ignorar os princípios da administração pública, visto que agora sua preocupação restará restrita aos oito incisos, os quais, mesmo que o agente incorra, serão muito difíceis de serem comprovados em juízo.

Assim, mais uma vez o legislador parece ter ignorado o compromisso de combate à corrupção assumido pelo republicanismo. Nessa conjuntura, torna-se forçoso o entendimento de que houve um verdadeiro retrocesso social na reforma introduzida pela Lei 14.230/2021, o mau uso do dinheiro público fora fomentado na medida em que a punibilidade dos agentes corruptos fora afrouxada (Souza, 2022).

Isto posto, com a desidratação do aludido rol, todas as possibilidades de descaso com a coisa pública que o legislador não previu restarão no limbo na impunidade na seara da improbidade administrativa, tornando o compromisso republicano ainda mais distante da realidade brasileira.

5.2.3 Os novos prazos prescricionais sob um olhar republicano

Se não bastasse a dificuldade de investigação, consubstanciada na necessidade da demonstrar a comprovação “diabólica” do dolo específico, os prazos para isso foram demasiadamente reduzidos em todos os sentidos.

Fixou-se um prazo máximo de dois anos para o término da investigação do Ministério Público a partir da abertura do Inquérito civil, desconsiderando completamente a delicadeza que é investigar um agente público que, além de ser exposto à um julgamento social, tem o condão de manchar a reputação da Instituição Estatal e a imensa dificuldade de examinar questões que envolvem desvio de verba pública, o que demanda um lapso temporal que vai a aquém dos poderes do *Parquet*.

Antecipou-se o início do prazo de prescrição para o momento em que o ato ímprobo se realizou, ignorando-se que a Administração só poderia ser considerada inerte a partir do momento em que tomou conhecimento do ilícito praticado.

Por fim, inovou-se no ordenamento elegendo o lapso temporal de quatro anos para prescrição intercorrente, prazo este que, nos dizeres de José Júnior (2024) apenas pode se mostrar viável o julgamento de mérito de uma ação de improbidade administrativa, em segunda instância, com prazo de tramitação até o limite temporal estabelecido pela nova Lei se desprezar-se a realidade forense brasileira.

Sintetizando tudo o que fora constatado, tem-se que, em que pese o aumento na dificuldade de comprovação em juízo de um ato de improbidade, os prazos para realizar tal missão foram restringidos. Portanto, as chances de o agente se sair impune tornam-se ainda mais exacerbadas.

Conforme já muito ressaltado, a impunidade não se coaduna com o sistema republicano que preza pela igualdade de tratamento, pelo fim dos privilégios infundados e pela responsabilização dos que agem de modo contrário ao interesse público.

5.3 Do abalo ao microsistema de tutela à probidade administrativa no Brasil

A vista simples, pode aparentar impossível pensar que a flexibilização do texto de uma única Lei tenha o condão de enfraquecer um princípio amplamente consagrado pelo texto constitucional, como o é o republicano.

Contudo, em consonância com o que fora discutido no início deste trabalho, sabe-se que a Lei nº 8.429/1992 compõe um mosaico de proteção à moralidade administrativa, do qual fazem parte outras diversas normas que combatem à corrupção.

Portando, considerando que há um sistema amplamente reconhecido – que fora inclusive tipificado pela Lei de improbidade – com vista a proteção da moralidade e que as normas constantes deste microsistema devem ser interpretadas de forma conjunta pelo aplicador do Direito, é imperioso concluir que o impacto da flexibilização no combate à corrupção de uma norma, sem dúvidas, afeta a forma como todas as demais serão interpretadas.

O abalo ao sistema resta evidenciado quando (Martins, 2022) constata que a nova redação da Lei de Improbidade torna fundamental uma releitura do regime de responsabilização dos agentes público. Afinal, o sistema deve ser interpretado como uma unidade.

Assim, o abalo propiciado pela alteração na Lei de Improbidade Administrativa vai muito além da restrição das hipóteses legais de atos ímprobos.

Há, em verdade, um enfraquecimento do combate à corrupção no país como um todo, o que contraria fortemente a intenção do legislador originário que, ao estabelecer tantos instrumentos de proteção à coisa pública, visava proteger o princípio republicano, núcleo fundamental da Carta política.

Posto isso, inevitável a conclusão de que o princípio republicano resta severamente enfraquecido, na medida que um dos seus componentes (a responsabilização dos governantes), fundamentais a preservação do seu perquirido ideal, fora radicalmente relaxado na nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, o que, inegavelmente trará negativas consequências à sociedade, abrindo espaço para o fomento do que muitos doutrinadores entender ser o maior inimigo da república: a corrupção.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O presente trabalho pretendeu examinar as mudanças introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa, considerando que a referida legislação faz parte de um sistema

que visa tutelar a probidade na Administração com vistas a combater a corrupção que há muito assola o país, tudo sob a ótica do princípio republicano, consagrado na Constituição Federal de 1988.

Com o objetivo de compreender se as alterações na Lei 8.429/1992 abalaram o microsistema de tutela à probidade e, conseqüentemente, enfraqueceram o princípio republicano, o fenômeno da corrupção no cenário brasileiro fora inicialmente examinado, tal como, o conjunto de normas que combatem esta mazela e de que forma a Lei se encaixa neste panorama.

Ademais, estudou-se os principais aspectos da Lei de Improbidade Administrativa antes das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 com vista a entender de que forma o trato com a coisa pública na Administração era tutelado, bem como, as respectivas críticas que ensejaram a reforma do texto legal.

No intuito de estabelecer um panorama comparativo, as três principais mudanças no âmbito da nova redação, no que tange ao combate à corrupção, foram cuidadosamente analisadas.

Finalmente, o princípio republicano fora analisado, com especial atenção ao componente da responsabilização dos governantes, aspecto inerente a tal conceito. Ainda, cada uma das principais mudanças na Lei da Improbidade foi reexaminada à luz de tal vetor principiológico.

Para perquirir o objetivo pretendido neste trabalho, utilizou-se ampla revisão bibliográfica, especialmente analisando como a doutrina recente enxerga as mudanças na redação da Lei 8.429/1992, tal qual, examinando o que se entende por princípio republicano na modernidade brasileira para, finalmente, chegar a uma conclusão acerca do possível enfraquecimento do aludido valor principiológico consubstanciado na reforma legislativa do ano de 2021.

A partir de tudo o que fora exposto ao longo desta pesquisa, resta evidente que a problemática da corrupção no país está longe de ser novidade, ao contrário disso, tal entrave se faz bastante frequente na realidade e na história brasileira, motivo pelo qual se mostra tão caro o tratamento para com a coisa pública, tal como, o relaxamento da tutela com a probidade se demonstra tão perigoso.

Apesar de ser um fato que a Lei 8.429/1992, em sua redação original, era um importante instrumento no combate à corrupção, é inegável que a referida legislação merecia reforma, seja para corrigir algumas atecnias e se enquadrar as atuais tendências, seja para gerar maior previsibilidade aos agentes públicos.

Nessa senda, impossível seria deixar de reconhecer que a nova redação legal de fato gerou maior previsibilidade jurídica aos agentes públicos, especialmente no que tange à supressão do rol exemplificativo de atos que atentam contra os princípios administrativos, o que, apesar de tornar os agentes públicos cientes dos atos que podem gerar uma condenação, deixou de abarcar em seus incisos inúmeras situações de desprezo com a coisa pública que eram amplamente aceitas pela jurisprudência pátria e ficaram sem quaisquer resguardo legislativo nesta seara. Portanto, está longe de ser a reforma que a Lei merecia.

Afinal, com tal advento, cristalino se fez que a Lei de Improbidade fora amplamente desidratada, tornando-se um instrumento meramente simbólico, esvaziado de qualquer coerção, o que gerou um verdadeiro impacto no microsistema de tutela a probidade que passa a ser interpretado à luz da nova redação enfraquecida.

Na medida em que se torna extremamente dificultosa e restrita a possibilidade de condenação de um agente ímprobo, a impunidade ganha força, afrontando diretamente o componente do princípio republicano que preza pela responsabilização dos sujeitos estatais. Com o advento de um sistema de combate à corrupção abalado, outra não pode ser a conclusão: o maior inimigo da republica se fortalecerá, isto é, a corrupção.

Portanto, conforme ensina Lília Schwarcz (2019) enquanto práticas patrimonialistas imperarem no sistema político brasileiro, permanecerá no país um intenso *déficit* republicano. Nessa perspectiva, verifica-se que, com a séria dificuldade de condenação propiciada pela reforma normativa, há, como consequência, um incentivo a esta cultura patrimonial em desfavor da república.

Apesar do princípio constitucional implícito da supremacia do interesse público justificar um tratamento diferenciado quando a tutela envolve a proteção da coisa pública, na Lei de Improbidade Administrativa, tal cuidado fora extremamente esvaziado.

Posto isso, confirmando a hipótese inicial desta pesquisa: a nova Lei de Improbidade Administrativa parece ter enfraquecido o princípio republicano, o que, sem dúvidas, acarretará

em inimagináveis mazelas à república brasileira. Assim, demonstra-se patente a necessidade de a doutrina administrativista e constitucionalista voltar suas atenções às futuras consequências que a alteração na Lei de Improbidade Administrativa pode vir a gerar.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, I. B. S. DOS SANTOS, F. N. **A descaracterização do assédio enquanto ato de improbidade administrativa como violadora de princípios constitucionais**. Direito, Cidadania e Interseccionalidade. Campina Grande: Realize Editora, 2024. Disponível em: <https://www.editorarealize.com.br/index.php/artigo/visualizar/106682> Acesso em: 17/02/2025
- ÁVILA, H. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2014
- BARROSO, L. R., MELLO, P. P. C. (Coord). **A república que ainda não foi**: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BRANDALISE, M. A. **O microsistema de tutela coletiva anticorrupção na lei de improbidade administrativa**. Migalhas, 14 maio 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/407218/microsistema-de-tutela-anticorruptao-na-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 14 fev. 2025
- CARNEIRO, A. R. de A., MENDES, G. F. **Nova lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. (Coleção IDP). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p. 41. ISBN 9786556276649. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276649/>. Acesso em: 06 fev. 2025.
- CASTRO, R. Aula 23 – improbidade administrativa – parte 2. In: **Revisão Ensino Jurídico**. Curso extensivo 2024. 10 ago. 2024. Disponível em: [Revisão Ensino Jurídico](#). Acesso em 02 fev. 2025.
- CAVALCANTE, M. A. As mudanças promovidas pela Lei 14.230/2021 no elemento subjetivo e na prescrição da improbidade administrativa retroagem? **Dizer o Direito**. 2022.
- CHIARETTI, D. **Qual república?** O princípio republicano na Constituição Federal de 1988. Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, [S. l.], v. 34, n. 158, p. 79–98, 2023. Disponível em: <https://www.revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/103>. Acesso em: 19 fev. 2025.
- COSTA, R. de O.; BARBOSA, R. K. **Nova lei de improbidade administrativa: De acordo com a Lei n. 14.230/2021**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. p. 23. ISBN 9786556274683. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556274683/>. Acesso em: 09 fev. 2025.
- CUNHA, A. G. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. 4. ed. Revista pela nova ortografia. Rio de Janeiro: Lexikon, 2010, p. 601.
- DIPP, G. **A dosimetria das sanções por improbidade administrativa**. In: Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Doutrina: edição comemorativa – 30 anos. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019.
- JÚNIOR, J. C. F. **Considerações sobre a retroatividade da lei mais benéfica no âmbito da proteção à probidade administrativa: impactos da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021,**

no rol do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, à luz da Constituição da República. *Revista Percurso*, Curitiba, v.2, n.40, ano: 2021.

JÚNIOR, J. C. F. O impacto da prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa. *Revista Consultor Jurídico*, 2024.

JUSTEN FILHO, M. **Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada**: Lei 14.230 de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEWANDOWSKI, E. R. Reflexões em torno do princípio republicano. São Paulo: **Revista da Faculdade de Direito do Estado de São Paulo**, v. 100, p. 189-200, 2005.

MARTINS, R. M. **Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa**: uma história conturbada. *Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1–28, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86720. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudo Preliminar nº 01/2022**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/estudopreliminarnoalia_parte1\(1\).pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2540783/estudopreliminarnoalia_parte1(1).pdf). Acesso em: 15 fev. 2025

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota técnica nº 01/2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

NEVES, D. A. A., OLIVEIRA, R. C. R. **Improbidade administrativa**: Direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. p. 18. ISBN 9786559645367. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645367/>. Acesso em: 10 fev. 2025.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

OLIVEIRA J. R. P., GROTTI, D. A. M. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura** | RDAI, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 6, n. 20, p. 97–141, 2023. DOI: 10.48143/rdai.20.jrpo. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20oliveiraegrotti>. Acesso em: 16 fev. 2025.

ONU. **Meta 16.5**. Reduzir significativamente a corrupção e suborno em todas as suas formas. Em: *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/pt/goal-16/>. Acesso em: 08 set. 2024.

ONU. **Meta 16.6**. Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. Em: *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/pt/goal-16/>. Acesso em: 08 set. 2024.

PEREIRA, F., PINTO, T. Improbidade administrativa: Análise histórica e crítica. XXIV **Congresso Nacional do CONPEDI** – UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, Santa Catarina, p. 347-366, 2015. Disponível em: [Home - Conpedi](#) Acesso em: 12 fev. 2025.

PINHO, C. A. B. de. **Corrupção e administração pública no Brasil**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. p. 39. ISBN 9788584936373. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584936373/>. Acesso em: 09 fev. 2025.

QUEIROZ, J. W. de. **Corrupção - o mal do século**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2018. E-book. p. 81. ISBN 9788550816067. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788550816067/>. Acesso em: 09 fev. 2025.

QUEIROZ, R.; FEFERBAUM, M. **Metodologia da pesquisa em direito: Técnicas e abordagens para a elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SANTOS, R. **Direito administrativo do medo: Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SOUZA, A. I. P. de. Improbidade administrativa: Uma análise crítica das alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021. **Revista Processus Multidisciplinar**, [S. l.], v. 3, n.5, p. 76–86, 2022. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/700>. Acesso em: 18 fev. 2025.

TOURINHO, R., ASSIS, A. M. B. de. Improbidade sem culpa e com dolo específico: onde se pretende chegar?. In: **Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade**. Brasília: ANPR, 2021. Disponível em: https://www.anpr.org.br/images/2021/08/ARTIGO_SOBRE_PL_1087_RITA_E_ADRIAN_O.pdf Acesso em: 16 out. 2024

TOURINHO, R. O elemento subjetivo do tipo na nova lei de improbidade administrativa: Avanço ou retrocesso. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 84, p. 147-169, 2022.

ZAVASCKI, T. A. Processo coletivo: Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2017, p. 100.