

Data de aprovação: 15/12/2022

## **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS REFLEXOS DA LEI 14.230/21 NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

Joyce Marianny Oliveira Medeiros

Edinaldo Benício de Sá Júnior.

### **RESUMO**

Este artigo tem como principal questão estudar a lei de improbidade administrativa, que é um assunto de grande importância, já que trata sobre ato de ganhar alguma vantagem patrimonial de forma ilícita em razão do cargo, mandato ou função em órgão público. Dessa forma, irá ser apresentado quando se deu a origem desse conceito de improbidade administrativo, que está presente desde os tempos passados no país, mas até ser criada uma lei de improbidade administrativa se passou por muitas mudanças nas constituições até a atual Carta Magna, apresentando toda sua linha temporal com intuito de demonstrar como foi todo o processo. Além disso, vai ser analisada a opinião expressamente colocada pelo legislador com base na lei, na jurisprudência e em artigos, fazendo com que ocorra um entendimento mais específico desse assunto e possa ocorrer a comparação da lei antiga 8.429/92 com relação a novidade legislativa da lei 14.230/21. Portanto, o método de abordagem será o indutivo, pois iremos analisar um ponto em específico que é a mudança da lei. Sendo assim, utilizará a técnica de leitura e estudo da lei, da jurisprudência e na opinião expressa colocada pelo legislador em artigos doutrinários.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Improbidade Administrativa. Novidade Legislativa.

## ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND THE CONSEQUENCES OF LAW 14.230/21 IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM.

### ABSTRACT

This article has as main issue to study the law of administrative misconduct, which is a subject of great importance, since it deals with the act of gaining some patrimonial advantage illicitly due to the office, mandate or function in public agency. In this way, it will be presented when this concept of administrative improbity originated, which has been present since ancient times in the country, but until a law of administrative improbity was created, it went through many changes in the constitutions until the current Magna Carta, presenting all its timeline in order to demonstrate how the whole process was. In addition, the opinion expressly put forth by the legislator will be analyzed based on the law, on jurisprudence and on articles, so that a more specific understanding of this subject can occur and the comparison of the old law 8.429/92 can occur in relation to the new law 14.230/21. Therefore, the method of approach will be inductive, because we will analyze a specific point, which is the change in the law. Thus, it will use the technique of reading and studying the law, case law and the express opinion placed by the legislature in doctrinal articles.

**Keywords:** Administrative Law. Administrative Improbity. Legislative Novelty.

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso tem a finalidade de observar as mudanças ocorridas na Lei de Improbidade Administrativas (LIA), com relação a novidade normativa ocorrida no ano de 2021, que foi a Lei n.º 14.230/21 trazendo diversas alterações para a lei, de forma a melhorar o formato de sua aplicação.

Sendo essas informações distribuídas em alguns capítulos no decorrer do artigo. No primeiro capítulo é falado a respeito da evolução histórica da Lei de Improbidade Administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, contando como ocorreu seu nascimento, como é a aplicabilidade e formas de atuação. No próximo capítulo se tem a exposição sintética sobre os principais pontos da lei n.º 8.429/92, delimitando o ponto principal da criação da lei e detalhando os pontos positivos desta lei, ainda nesse capítulo se tem um subtópico descrevendo as formas de atuação, a aplicabilidade e em que momento ocorreu o nascimento da lei aqui descrita anteriormente. Por último, no quarto capítulo, se tem uma análise sobre as principais mudanças que ocorreram com a mudança da lei 8.429/92 para a lei n.º 14.230/21, quais os artigos que foram mais modificados e no subtópico deste capítulo traz um enfoque maior nos três artigos que tiveram modificações mais expressivas e fazendo um comparativo da mudança ocorrida neles.

Ao tratar dessa lei é capaz de ser obtido o entendimento que essa mudança traz para o ato de improbidade administrativa, pela alteração em diversos aspectos tratados oriundos dos atos ímprobos, sendo eles catalogados pela citada lei acima, efetivados por agentes públicos. Assim, levanta-se o questionamento: “Quais os efeitos práticos na modificação da lei?”.

A improbidade administrativa é um assunto existente no mundo a mais de 30 anos, mas sua aparição para todos da sociedade se deu na Constituição de 1988, com a incorporação da Lei N.º 8.429/92, que estava sendo regida a mais de 25 anos, então após todo esse tempo ocorreu a alteração para a Lei N.º 14.230/21.

Essa mudança da lei de improbidade administrativa veio a ocorrer pela necessidade de uma melhor aplicação da lei com relação aos agentes públicos, já que a sua criação ocorreu em um momento delicado, de crise política, gerando uma aplicação mais “severa”, pois agia não apenas em nome daqueles que se obtém a certeza do erro da ação de improbidade administrativa, mas sim era aplicado para todos aqueles que praticassem algum ato contra a administração pública, apesar de ser um ato falho, sem a intenção de praticar.

Dessa forma, essa alteração na lei veio com o intuito de melhorar também este ponto da aplicabilidade, ajudando a ter uma maior efetividade quando for julgar os agentes ou terceiros que pratiquem alguma ação que se enquadre em improbidade administrativa.

A evolução histórica da lei de improbidade ocorreu de modo lento, mas com o passar de cada ano foi possível perceber as leves alterações ocorridas no sentido da utilização da norma, já que teve sua criação com a intenção de ir contra a corrupção existente no sistema político. A improbidade administrativa é um ato ilegal, considerado contrário aos princípios básicos da Administração Pública, que é cometido por agente público, no momento do exercício da função, mas quem estiver praticando o ato ou beneficiando-se da prática, pode ser sujeito a penalidades previstas na lei.

A Lei N.º 8.429/92, estabelece três espécies de atos de improbidade, que eram os presentes nos artigos 9º, 10º e 11º. Diante disso, a Lei de Improbidade Administrativa, decorre da Constituição, a sua aplicação têm como finalidade punir a prática de atos que se configurem ilegal, ofendendo o benefício de probidade armazenado no texto constitucional, em seu artigo 37, que têm como princípios a legalidade, a moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade.

Além disso, com a mudança da Lei N.º 14.230/21, necessita de uma atenção maior, pelo fato da taxatividade dos atos de improbidade administrativa, em leis especiais e com relação aos artigos 9º, 10º e 11º por serem taxativos, necessitando o intérprete analisar o fato com entendimento da norma, mas sem ampliar o sentido que está inserido nele. Dessa maneira, após alguns anos ocorreu a novidade normativa que foi a Lei N.º 14.230/21, que teve sua origem com o projeto legislativo n.º 2.505/21, que anteriormente no ano de 2018 era outro projeto legislativo n.º 10.887, mas que teve como intuito apenas a revisão da Lei Administrativa e não sua mudança mais significativa.

À vista disso, para conseguir estabelecer tais questões e fundamentos, o presente trabalho irá abordar uma metodologia conhecida como indutivo, mostrando um ponto em específico, para a partir disso, elaborar um entendimento do assunto pesquisado. Sendo assim, o processo irá acontecer por meio de uma pesquisa com base na opinião expressamente colocada pelo legislador, em artigos, verificando a tramitação da lei. Aliado a isso, terá também uma comparação da Lei N.º 8.429/92 com a atualização para a Lei N.º 14.230/21, de modo puramente expositivo mostrando o antes e depois da modificação existente. A pesquisa contará com a técnica de leitura e estudo da lei, da jurisprudência e na opinião expressa colocada pelo legislador em artigos doutrinários. Outrossim, poderá se ter um conhecimento mais amplo e detalhado referente ao tema em questão.

## 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

A improbidade administrativa é uma questão presente no mundo a muito tempo, apesar do seu advento ter acontecido apenas na Constituição Federal de 1988, quando foi incorporada no capítulo da Administração Pública. Sendo seu dispositivo legal a Lei N.º 8.429/1992, trazendo diversas melhorias para a Administração Pública, por ser uma falha de grande porte causado pelo ser humano, assim, desde os primórdios existem dispositivos que são remetidos ao tema, em todos os ordenamentos jurídicos.

Antes disso, no entanto, já havia no direito positivo brasileiro, desde longa data, legislação prevendo sanções para os atos que importassem prejuízo para a Fazenda Pública e locupletamento ilícito para o indiciado. (DI PIETRO, 2016).

A Lei de improbidade administrativa foi criada com a intenção de ir contra a corrupção existente no sistema político. No Brasil, em 1824 foi criada uma Constituição do Império, que detinha perspectivas prevendo punições dos Ministros do Estado que praticaram algum ato de improbidade administrativa. Dessa forma, alguns atos que não deveriam ser praticados são os de cunho dolosos que gerassem qualquer vantagem patrimonial imprópria, com proveito do cargo prestado.

Na primeira Constituição Republicana do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, determinava de modo precursor o crime de responsabilidade do Presidente, como um meio de responsabilizar aqueles que praticassem alguma ação contra a probidade administrativa, que é agir de modo honesto, em coerência com a função determinada para seu cargo.

A Constituição de 1934, foi criada com o mesmo enfoque que existia na constituição de 1891, com relação aos crimes de responsabilidade do Presidente, adicionando a questão ao artigo 57, em dois dos incisos presentes. Ademais, a constituição de 1937 seguiu a mesma estrutura conteudista, entretanto inserindo os assuntos descritos nos dois incisos do artigo 57 criado anteriormente na constituição de 1934 para apenas um inciso do atual artigo 85.

Já em 1946, houve a criação de uma nova constituição que continuou a tratar do assunto, mas com algumas alterações. A mudança significativa ocorrida foi no artigo 141, §31 que trata do direito e garantia individual, em casos de enriquecimento por formas ilícitas e por possibilidades de sequestro e perdimento de bens.

Ainda é relevante comentar que essa norma não tinha eficácia plena, pois dependia de lei complementar que regulamentasse, mas com essa mudança ocorreu algo marcante para a improbidade administrativa, havendo um referencial constitucional sobre a possibilidade de perda e sequestro dos bens de agentes públicos desonestos.

Para ocorrer o cumprimento do dispositivo jurídico, foi proferido a Lei Pitombo-Godói Ilha (Lei n.º 3.164 de 1º de junho de 1957), que regulamentou também sobre sequestro e perda, em benefício da Fazenda Pública, dos patrimônios adquiridos pelo agente público, por abuso de cargo ou função pública ou influência, ou também por algum emprego em instituições autárquica, que não traz prejuízo de responsabilidade criminal, através do que tenha ocorrido.

Com isso, estava muito claro que se tratava de sanção de natureza civil, já que aplicada independentemente da responsabilidade criminal e mesmo que ocorresse a extinção da ação penal ou a absolvição do réu. (DI PIETRO, 2016). Apesar de ser uma lei muito interessante e que poderia ajudar muito o país, ela não chegou a ser aplicada, em virtude da omissão existente em não caracterização dos ilícitos, como foi definida no parágrafo 31 do artigo 141 da Constituição de 1946.

Então, algum tempo depois foi legitimada a Lei n.º 3.502 de 21 de dezembro de 1958 (Lei Bilac Pinto), que tratava também da mesma questão de sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por abuso do cargo ou função, ainda descrevia servidor público e tipifica as respectivas infrações. Contudo, essa lei gerou retrocessos, por atribuir uma legitimação exclusiva à pessoa jurídica afetada para a promoção das medidas judiciais, e grande prazo para o cumprimento.

Com a falha nos projetos anteriores, teve a edição da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, com intuito de formar e regulamentar a ação popular no direito brasileiro. Está em vigor até atualmente, tornando-se um poderoso mecanismo de interação popular. No sucessivo, surgiu a Constituição de 1967, quando a ação popular ganhou fama constitucional, que detinha confiança expressa da população individualmente para a iniciativa de guarda do patrimônio público.

E por fim, têm-se a atual Constituição da República. Em seu artigo 37, §4º definiu de modo definitivo questões sobre a improbidade administrativa, entretanto deixou para um tempo depois a sua disciplina para decorrente regulamentação. Em 1992 em 2 de junho,

cumprindo a ideia inicial do raciocínio constitucional foi editada a Lei N.º 8.429, que tipifica os atos de improbidade administrativa, orienta a ação e visa sobre outros pontos relativos à temática.

É evidente que essa lei veio para tentar combater a improbidade administrativa, de modo pacífico já que não houve nenhum tipo de divergência ainda contra a interpretação da lei, podendo considerar como uma verdadeira arma que é utilizada nos últimos tempos. E no último ano em 2021 teve a novidade normativa trazendo modificação da Lei N.º 8.429/92 para a nova Lei N.º 14.230/21, com algumas modificações para se ter uma melhor aplicabilidade.

A mudança ocorrida não foi uma modificação rápida e provocou divisão de opiniões, pelo fato de que essa novidade normativa gerou um entendimento para alguns juristas de que seria uma nova lei de improbidade legislativa, entretanto é sabido que a mudança ocorrida não é total, mas é feita diversas alterações na lei existente e é acrescido outros pontos para tentar ter efeitos mais efetivos na aplicação do ato de improbidade administrativo.

Desse modo, é interessante analisar os argumentos que levaram o Legislador a entender a necessidade de ocorrer essa mudança legislativa em uma Lei que ganhou seu aniversário de jubileu de prata, que é quando se completa 25 anos, que é um grande espaço de tempo e a lei continuava em vigência por todos esses anos, e agindo em coerência com a regulamentação das condutas que são a proteção do bem público e a forma de agir responsabilmente perante a administração pública.

Após a comemoração do Jubileu de prata pelos 25 anos de vigência, o legislativo entendeu a importância de uma revisão para a adequação às mudanças ocorridas na sociedade durante todo esse lapso temporal e ainda moldar-se às interpretações legais da própria jurisprudência, que foram consolidadas em decisões dos Tribunais.

Prosseguindo foi criado e instalado uma comissão de juristas para reforma da Lei de Improbidade Administrativa, pela Presidência da Câmara dos Deputados, colocando como responsável principal o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques, ficando encarregado de debater os pontos necessários para o aprimoramento, as adaptações, e de receber propostas e colaborações das instituições do Sistema de Justiça e da sociedade civil.

A Lei de Improbidade Administrativa é considerada como um dos pilares da legislação

que auxilia para combater a corrupção no país, sendo ela dividida em algumas seções, que tratam sobre o enriquecimento ilícito, sobre as causas de prejuízo ao erário e sobre os atos que atentam contra os princípios da administração pública, que foram inseridas na Lei N.º 8.429/92.

Sendo esses atos atentatórios contra o erário que gera um enriquecimento ilícito para o agente público ou que atentam contra os princípios da administração pública, e tendo como algumas formas de penalidade o ressarcimento aos bens do Estado que foram adquiridos de modo ilícito, a indisponibilidade dos bens e a suspensão dos direitos políticos, segundo o entendimento pela Lei N.º 8.429/92.

A evolução que aconteceu com a mudança da Lei N.º 8.429/92 para a Lei N.º 14.230/21, foi para melhorar de modo significativo a aplicação das sanções em favor da prática dos atos da Lei de Improbidade Administrativa, além da mudança no modo de conceituar e de definiros atos de improbidade administrativa. Com a alteração da Lei N.º 14.230/21, a mudança principal ocorrida foi a eliminação da modalidade culposa de improbidade.

O ato administrativo tornou-se uma conduta funcional dolosa do agente público adequadamente tipificado em lei, com fins ilícitos de forma blindada e com meio de adquirir proveito ou vantagem de modo indevido para si ou para outrem ou uma entidade (GOV BR). Logo, a principal mudança foi a exigência do dolo, que faz os agentes públicos deixarem de ser responsabilizados por danos causados pela negligência ou imperícia, não podendo ser configurados como improbidade, sem a certeza do dolo.

Uma vez que na Lei N.º 8.429/21 tinha como forma para constatar a lesão ao erário qualquer ação ou omissão de forma culposa ou dolosa, para apurar um desfalque patrimonial, dilapidação de bens, um desvio, ou apropriação indevida da entidade pública, podendo ter ocorrido uma negligência ou imprudência não importava se seria considerado ato de improbidade administrativa.

Outro ponto relevante de mudança que a Lei N.º 14.230/21 trouxe foi com relação à dosimetria das penas. Trata-se de um entendimento ainda muito dividido, por alguns falarem que houve uma melhoria, enquanto outros falam que não foi uma mudança muito interessante, já que com a modificação para a modalidade dolosa, se têm uma menor incidência da aplicação de sanções para atos de improbidade, por não ser de qualquer forma

apontado como alguém que praticou o ato.

A forma dolosa, traz esse benefício da dúvida, por não culpar o agente apenas pela negligência, e sim aguarda as evidências de que realmente ocorreu o entendimento e o interesse em praticar aquele ato, por isso sofre as consequências da penalização, apesar de não configurar crime a improbidade administrativa, é uma infração de natureza civil e até político-administrativa, como entendem determinados estudiosos. Apesar do ato ímprobo, ter a chance de ser considerado um crime em situações em que os acusados poderão responder a diversas ações judiciais.

### **3. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA N.º 8.429/92: SINTÉTICA EXPOSIÇÃO SOBRE SEUS PRINCIPAIS PONTOS.**

Consoante ao que foi explanado, a lei de improbidade administrativa é sem dúvida alguma, uma criação que teve como ponto principal o pensamento da moralidade administrativa, além de diversos pontos que ligam diretamente a outros princípios e normas do Direito Administrativo. Contudo, é preciso saber quais foram os pontos positivos com a origem da Lei N.º 8.429/92, sendo seus avanços ocorridos de forma verídica, mas a de saber quais foram eles e quando aconteceu essas inovações.

Esse estudo demonstra de forma relevante como os manuais de referência não analisam de modo detalhado as mudanças, os fatos históricos que gerou a produção da lei, e se a forma que acontece a leitura da lei tem sido eficaz para alcançar todos os pontos pensados quando se teve a inclusão. Ademais, a LIA (Lei de Improbidade Administrativa) é comparada com a ordem constitucional fixada pela Constituição Federal de 1988, como é explanado pela professora universitária e escritora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que a publicação da Lei de Improbidade Administrativa é ligada ao fato da moralidade administrativa ser situada a princípio constitucional.

Além disso, o tema é normalmente apresentado como o responsável pela criação originária da responsabilização dos agentes públicos por enriquecimento ilícito e prejuízo erário, o que não ocorreu, já que antes da promulgação da Lei N.º 8.429/92, se detinha de algumas leis que falaram sobre os atos ilícitos realizados por servidores ou empregados públicos que provocam o enriquecimento ilícitos, sendo essas leis a Lei n.º 3.164/56, a Lei n.º 3.502/58 e o Decreto de Lei n.º 359/68, entretanto as duas primeiras leis foram

revogadas pelo artigo 25 da lei de improbidade administrativa.

Via de regra as três leis discorriam sobre os casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso de poder, gerando arresto de bens e a perda, e não se tinha todas as outras maneiras de improbidade conhecidas atualmente. Dessa forma, é perceptível que os problemas com o combate à corrupção com relação às questões político-legislativas, existem antes mesmo da criação da Lei de Improbidade Administrativa, apesar de não ser ligada diretamente a demandas da moralidade administrativa e sim a condutas ilegais existentes.

Entretanto, houve uma nova criação do ordenamento constitucional democrático que foi imposto pela Constituição de 88, sendo o princípio da moralidade, que passou a integrar de forma expressa o rol de princípios a serem observados no âmbito da administração pública, trazida no artigo 37 caput da Constituição Federal que foi um modo de instaurar um grande debate a respeito de sua real extensão.

Apesar do princípio ter sido criado na Esfera constitucional pela constituição cidadã como é apresentada no artigo 37 do Parágrafo 4º da Constituição Federal de 88, que fala “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Assim, sendo possível mostrar o real motivo pelo qual a lei de improbidade administrativa foi criada, neste caso, é notável que a criação ocorreu em um momento delicado no cenário político brasileiro, gerando assim a necessidade de sua origem.

Com isso a Lei N.º 8.429/92 foi gerada no momento muito conturbado no cenário político brasileiro quando em 1991, o poder executivo encaminhou à câmara dos deputados o projeto de Lei Nº 1.446/91 que tinha como principal ponto estabelecer o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta e funcional. Naquela época havia muitas denúncias de corrupção contra o governo.

Ademais, pouco tempo depois houve impeachment do Presidente da República que era Fernando Collor de Mello, e o ano era 1992, o que gerou uma profunda surpresa quando percebeu que o mesmo poder executivo que estava na presidência atual foi quem propôs a

lei que buscava combater os determinados atos de corrupção, apesar de que o próprio governo praticava atos de corrupção, gerando muitos questionamentos sobre qual foi o real motivo que levou a criação desse projeto de lei.

Porém, é possível perceber que os projetos de leis criados antes da Lei de Improbidade Administrativa N.º 8.429/92 não importaram tanto para sua criação, pelo fato dos outros projetos pensados terem como propósito apenas pautas que serviam de aumentativo no rol de espécies de sanções aplicadas aos casos de enriquecimento ilícito e o projeto apresentado pelo executivo não contribuiu, foi apenas uma forma mais rigorosa para o combate em moralidade administrativa e a corrupção acrescentando algumas hipóteses de formas de punição, mas sem alegar as situações ilegais e impróprias, apesar do projeto ter ido para a Câmara dos Deputados, passado por diversas mudanças em emendas, ter sido levada ao Senado Federal, para averiguação, voltado para a câmara dos deputado e ficando apenas nessa transição entre esses dois órgãos, tempo depois foi enviado ao Presidente da República após todas as alterações, mas por ter ocorrido tantas alterações, perdeu o real entendimento da questão, não se tornando o real motivo para a criação da lei.

### 3.1 NASCIMENTO, APLICABILIDADE E FORMAS DE ATUAÇÃO.

A Lei de Improbidade Administrativa nasceu no meio de uma crise política tendo como ponto principal de sua elaboração a necessidade da confiança no sistema jurídico-político existente, ocorrendo isso no ano de 1992. Com isso, houve uma política simbólica que foi gerada através de atos políticos que expressaram uma calma para as ameaças presentes, mas a política simbólica antes de servir para tranquilizar as ameaças, servia para trazer uma harmonia social, diminuindo assim as pressões existentes, tendo então como principal função a de conter a população.

Além disso, o autor Marcelo Neves afirma que a produção de leis teria o intuito político de índole não especificamente normativo jurídico, logo é possível compreender que desde a criação dessas leis não houve o intuito de alcançar novas ações concretas no ordenamento jurídico, mas sim uma função política, por terem sido criadas, por causa de uma crise política existente no ano de 1991.

Após essa crise no sistema político houve o surgimento da Lei N.º 8.429/92, para abster os atos cometidos por agentes públicos que atentam à probidade administrativa.

Perante os dispositivos da referida lei, deverá ser aplicada determinadas sanções àqueles que se enriquecem ilícitamente, causem prejuízo ao erário ou violem os princípios administrativos. Assim, essa lei foi criada com o intuito de resolver questões relacionadas a atos de improbidade administrativa.

Inicialmente, essa lei foi criada sendo trazido diversos pontos importantes para sua aplicabilidade nos atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor, ou contra qualquer pessoa que agisse contra a administração pública de modo indireto, direto ou por meio de outra pessoa dentro dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de empresa que tivesse alguma relação empregatícia com o patrimônio público, e do Território.

Com isso, consta que atos de improbidade administrativa, são aqueles atos relacionados com a conduta errada no exercício da função pública, entendida como ação ou omissão que vai contra os deveres de honestidade e moralidade do agente público. Segundo o juiz de direito Fábio Torres da Silva (2011), a improbidade administrativa é o comportamento que descumpra a honestidade e a lealdade desejado dentro do âmbito público, tanto na condição de agente público, quanto na forma de parceiro privado. A improbidade administrativa retrata o desprezo da lealdade que alguém assumiu sabendo que iria lidar com os bens e poderes cujo titular final é o povo.

Contudo, a aplicabilidade da lei de improbidade administrativa acontece com relação aos ilícitos praticados pelos agentes políticos. É trazido no capítulo três, artigo 12º que as ações decorrentes dos atos cometidos e a maneira como deverão ser aplicadas aos sujeitos passivos. No artigo 13º, capítulo IV, dispõe sobre as declarações dos bens dos agentes públicos, no que diz respeito à posse e ao exercício de cargo ou função pública. Por fim, a aplicabilidade da Lei N.º 8.429/92 não se restringe apenas a atos praticados na modalidade dolosa, mas também a atos praticados na forma culposa, seja ela por negligência, imprudência ou imperícia, como nos casos de lesão culposa ao erário, trazidos no artigo 10º da citada Lei.

Sobre as formas de atuação da lei são trazidas em três artigos presentes, detendo do poder de gerar uma ação de Improbidade Administrativa. Os artigos são o 9º, tratando sobre os atos referentes ao enriquecimento ilícito, o artigo 10º que detém dos atos que causam prejuízo ao erário e por último se tem o artigo 11º que versa sobre os atos que atentam

contra os princípios da Administração Pública.

Consoante ao que foi exposto anteriormente, é sabido que houve duas leis que combatiam o enriquecimento ilícito no exercício de cargos, funções e emprego público, que é exposto no artigo 9º, essas leis eram a Pitombo- Godói Ilha e a Lei Bilac Pinto.

#### **4. NOVIDADE NORMATIVA LEI N.º 14.230/21: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRINCIPAIS MUDANÇAS DA LIA.**

A Lei de Improbidade Administrativa N.º 8.429 criada em 1992, que ganhou seu aniversário de jubileu de prata, que é quando se completa 25 anos de vigência de uma lei e a LIA N.º 8.429 passou todos esses anos em vigor. Entretanto, era uma lei que tinha um uso sempre muito político, até porque ela foi criada em uma época de grande crise política no país, e a sua aplicabilidade era bastante punitiva, sem ter uma justa causa ou em dificuldade com as garantias fundamentais do cidadão.

A improbidade administrativa é uma ação reprovável feita por agentes públicos ou tendo outros envolvidos, causando danos à administração pública. Sendo possível, entender como agente qualquer pessoa que faça algum serviço temporário. No ano de 2021 a lei passou por uma reforma, gerando algumas mudanças notórias em sua aplicação, alterando praticamente todos os artigos da antiga lei.

Anteriormente a Lei de Improbidade era conhecida como a Lei N.º 8.429/92, mas desde sua mudança normativa a Lei de Improbidade se tornou a Lei N.º 14.230/21 e nela tiveram algumas mudanças principais que foi a exigência de dolo, que no caso, é a existência da intenção de praticar o ato.

Entretanto, essa alteração não agradou a todos, mesmo sabendo que era indispensável que ocorresse. Em um seminário promovido pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal para debater as recentes alterações na novidade normativa e suas implicações, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa era indispensável, porém, deve-se atentar às introduções ocorridas, então o Procurador-Geral da República, Dr. Augusto Aras, que esteve presente no evento no dia 13 de dezembro de 2021 faz um comentário.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De um lado, preocupa-nos a impunidade dos atos de negligência, imprudência e imperícia. De outro, mais importante, preocupa-nos um possível afrouxamento da tutela do bem jurídico que é a res publica (coisa pública), especialmente naquelas prestações essenciais como saúde, educação, moradia, segurança, entre outras.

Dessa forma, é perceptível que com a extinção do tipo de improbidade na modalidade culposa trouxe maior segurança jurídica aos agentes públicos de boa-fé, que voltaram a movimentar o aparelho público. Além da reflexão trazido pelo então Procurador-Geral, teve também no mesmo seminário o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin, que fez um comentário no abertura, que falava da necessidade da modernização da LIA, mas ressaltou que a reforma tinha como objetivo principal, coibir exageros da norma, principalmente nos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, não explica 95% das alterações feitas e para ele as mudanças feitas em boa parte dos dispositivos visam a proteção das grandes empresas e empreiteiras.<sup>2</sup>

Com esses comentários é possível perceber que a mudança na lei era inevitável, entretanto ainda não está como deveria e é cabível de mais mudanças e melhorias, posteriormente será possível ver como ocorreu a mudança normativa para assim ser entendido a cronologia dos fatos e o porquê aconteceu essa modificação.

A mudança normativa ocorreu com a origem do projeto legislativo n.º 2.505/21, que em 2018 era a PL n.º 10.887, sendo esse projeto criado para que ocorresse a revisão da Lei de Improbidade Administrativa, para que os agentes públicos fossem responsabilizados apenas se eles realmente tivessem a intenção de chegar ao resultado ilícito. Além do mais, os danos gerados por imprudência, negligência ou imperícia não poderão mais ser configurados como improbidade, como anteriormente.

O caráter presente na improbidade administrativa é o cível, por não se tratar de uma punição criminal, os atos gerados pelos agentes públicos que atentam contra o erário que é quando ocorre a ação de roubo do tesouro público, que é o dinheiro que o Governo possui para administração do país, é toda a soma de bens que são os recursos financeiros do país, gerenciado pelo Governo.

A ação dessa mudança ocorrida gerou a alteração na forma da aplicação da lei para com os agentes públicos, passando a ser aplicada com a necessidade do dolo, gerando outras especificidades para poder comprovar que foi um ato de improbidade, esses pontos são a vontade livre e consciente do agente público de alcançar o resultado ilícito, não basta apenas comprovar a voluntariedade ou o puro exercício da função. Além disso, não pode ser punido

---

<sup>2</sup> “Há um descompasso entre o objetivo expressado publicamente, que justificaria um esforço de reforma legislativa, e o resultado alcançado. Acabamos com uma lei que protege e, em alguns casos, busca uma blindagem absoluta das grandes empresas”.

alguém por apenas a interpretação da lei, nos casos de ação ou omissão decorrente de vigência.

Anteriormente, a improbidade administrativa tinha em sua configuração que o agente público, deveria ter uma conduta que atentasse contra o erário ou os atos do princípio da administração pública, sendo praticados mediante ação ou omissão, de modo doloso ou culposo, e não importava se existia a ação de culpa, a de não intencionalidade no ato praticado.

Além disso, outra alteração ocorrida, foi no rol das condutas classificadas como improbidade e o formato do rito processual, que com a mudança o Ministério Público passou a ter a exclusividade para propor ação de improbidade administrativa e também a possibilidade de executar acordos, e o juiz passou a ter a opção de escolher se ocorre ou não a conversão da sanção em multa, alguma das penas previstas são a indisponibilidade dos bens, perda da função pública, ressarcimento ao erário e a suspensão dos direitos políticos.

Segundo, o entendimento do jurista Marçal Justen Filho, o dolo não se configura apenas como a vontade livre de praticar o ato subsumível a tipificação material prevista em lei, mas também não dispensa a consciência com relação ao desejo de compor o resultado pela não aprovação jurídica, com isso é possível entender que o jurista Marçal Justen Filho, trata da mudança ocorrida na lei como uma forma de acontecer a eliminação da improbidade culposa, sendo ela a melhor maneira, e não provoca um método mais rigoroso em condutas que levam dano ao patrimônio público, sem transparecer admissão quando a prática da corrupção.

O rol de condutas que constitui o ato de improbidade era anteriormente meramente exemplificativo, mas com a mudança da lei, houve a alteração no artigo 11º, que trouxe o ato de improbidade sendo considerado taxativo, o que imputa maior segurança jurídica ao monopolizar os prováveis excessos e abusos pelo acusador e pelo julgador.

Uma mudança que ocorreu com a novidade normativa foi a alteração na definição geral do que é a improbidade administrativa. No artigo 1º da nova redação feita para a nova lei, traz que “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”.

No artigo 17º caput, houve uma alteração significativa, anteriormente ela previa a competência privativa ao Ministério Público (MP) para o ato de propor ação de improbidade. Na prática, aconteceria a redução dos possíveis autores de ações e trazia toda atenção para

o MP e ocorreu a mudança do artigo 3º, da Lei N.º 8.429/92 para a Lei N.º 14.230/21, nessa mudança houve alteração na regra de transição do artigo, pois ele determina o prazo existente para o Ministério Público ter o poder de se manifestar pela Fazenda Pública, sob pena de extinção sem julgamento de mérito.

#### 4.1. MUDANÇAS OCORRIDAS NOS ARTIGOS 9º, 10º E 11º.

As mudanças mais significativas ocorridas com a novidade normativa da Lei N.º 14.230/21, foram as mudanças ocorridas nos artigos 9º, 10º, e 11º que neles sempre eram estabelecidos os atos de improbidade que importam ao prejuízo do erário, e os que atentam contra os princípios da administração pública e o ressarcimento do dano.

No artigo 9º, a mudança que ocorreu foi bastante significativa, já que anteriormente na Lei N.º 8.429/92, o art. 9º trazia em sua estrutura que não importava como tinha sido conseguido auferir a transferências de bens, valores ou direitos de outrem, não tendo grande relevância se havia sido feito esse enriquecimento ilícito por meio do exercício do cargo, função, mandato, emprego ou atividade nas entidades públicas.<sup>3</sup>

Diferentemente no artigo 9º da Lei N.º 14.230/21, houve a mudança de que existe a importância de saber se foi por meio de ato ilícito que ocorreu o ganho desses bens ilícitos, se existiu qualquer tipo de vantagem patrimonial, por se encontrar no exercício da função, do mandato, do cargo, ou do emprego ou de atividades nas entidades referidas no artigo 1º, também modificado na novidade normativa.<sup>4</sup>

Sendo assim, percebe-se que a mudança ocorrida entre o artigo na Lei N.º 8.429 para a Lei N.º 14.230 foi na forma que o ato é praticado, se existiu o dolo, a vontade, a premeditação ou se foi de forma inconsciente, que seria de forma culposa. Dessa maneira, a mudança principal foi no acréscimo do ato praticado por dolo e a retirada do ato poder ser punitivo independente se houve culpa ou não.

---

<sup>3</sup> Artigo 9, da Lei n.º 8.429/92:

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

<sup>4</sup> Artigo 9, da Lei n.º 14.230/21:

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

No artigo 10º, a mudança ocorrida dele quando era na vigência da Lei N.º 8.429/92 para a atual lei em vigor N.º 14.230/21, foi com relação a que anteriormente a improbidade administrativa era constituída em ações ou omissões, de forma dolosa ou culposa, que gerassem lesão ao erário, ensejando a perda patrimonial, o desvio, dilapidação dos bens, apropriação indevida de bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º da lei.<sup>5</sup>

Distintamente no artigo 10º da Lei N.º 14.230/21, houve a mudança que constitui o ato de improbidade administrativa aquelas ações ou omissão dolosa, que geram lesão ao erário, de modo que necessita de efetivação e comprovação da perda patrimonial, o desvio, dilapidação dos bens, apropriação indevida de bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º da lei e além disso foi inserido a conduta dolosa, com uma maior atenção para o inciso X, que consiste em proceder de força ilicitamente no recebimento de tributos ou de rendas, tal como no que diz respeito à preservação do patrimônio público.<sup>6</sup>

Sendo assim, é notório que a mudança deu-se nos pontos em questão sobre a forma do ato, que no caso o ato só é considerado improbidade administrativa sendo uma ação dolosa, com intenção e a alteração no inciso X, que mudou a forma na sua redação, anteriormente o inciso X trazia que era punível a forma de agir negligentemente na arrecadação de tributos ou renda, e no que dizia respeito à conservação do patrimônio público e com a alteração se tornou punitivo a forma de proceder ilicitamente na arrecadação de tributos ou de renda, no que tange a conservação do patrimônio público.

No artigo 11º, da lei N.º 8.429/92, trazia que o ato de improbidade administrativo era constituído por ações que atenta contra os princípios da administração pública, não importando se era feito por ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Artigo 10, da Lei n.º 8.429/92:

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

<sup>6</sup> Artigo 10, da Lei n.º 14.230/21:

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

<sup>7</sup> Artigo 11, da Lei n.º 8.429/92:

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

Contudo, no artigo 11º da novidade normativa que é a Lei N.º 14.230, teve a mudança com relação a que o ato de improbidade começa a ser constituído por ações que atenta contra os princípios da administração pública, mas sua ação e omissão passa a ser por forma dolosa, gerando a necessidade da intenção de praticar aquele ato que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, que é caracterizada por uma das condutas trazidas nos incisos do art. 11º.<sup>8</sup>

Por fim, a alteração trazida no artigo 11º com a nova redação da mudança da lei, foi a forma dolosa, com a premeditação do ato. E de um modo geral é perceptível que as mudanças principais ocorridas nesses três artigos com a alteração para a Lei N.º 14.230 foi a questão de índole principiológica, para ocorrer uma melhor aplicabilidade da lei e evitar os abusos e arbitrariedades no processo da apuração dos atos de improbidade administrativa e ter a certeza do que está julgando o outro, para não ter a menor chance de erro.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante ao que foi pesquisado no decorrer de todo esse trabalho, é possível compreender que a Lei de Improbidade Administrativa, a qual veio ser disposta pela Constituição Federal, nasceu em um momento caótico para todos, por sua criação ter ocorrido em um momento delicado da política, e para ser uma ferramenta utilizada para não deixar que acontecesse nada de errado dentro da administração pública.

Dessa forma, foi explicitado o que é a Lei N.º 8.429/92, sendo uma lei que versava sobre casos de enriquecimento ilícito por pessoas que estavam no exercício do cargo público, do mandato ou na função e também em ações tinham uma maior descentralização como poder de gestão do Estado.

E por fim teve a alteração para a Lei N.º 14.230/21 que alterou a Lei N.º 8.429/92, e a principal alteração do texto foi a exigência de intenção, no caso a exigência de dolo para que os agentes públicos fossem responsabilizados, por danos causados por imprudência, negligência ou imperícia que passaram a não poder ser configurados como improbidade administrativa.

---

<sup>8</sup> Artigo 11, da Lei n.º 14.230/21:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas(...)”.

Apesar de ter ocorrido a reformulação da LIA, é importante ressaltar que as condutas culposas são puníveis em esferas adversas à administrativa, mesmo não configurando na modalidade improbidade administrativa, houve uma preocupação com a possibilidade de um afrouxamento da tutela do bem jurídico a coisa pública, que foi um dos motivos para a ocorrência dessa reformulação da lei.

Outra circunstância apresentada foi as formas de aplicação e de atuação da Lei N.º 8.429/92, demonstradas nos diversos artigos escritos para juntos ser possível uma plena efetivação da norma. A aplicabilidade da lei acontece com relação aos ilícitos praticados pelos agentes políticos. É trazido no capítulo três, artigo 12º que as ações decorrentes dos atos cometidos e a maneira como deverá ser aplicadas aos sujeitos passivos, mas a sua aplicabilidade não é restringida apenas a atos praticados na modalidade doloso

Com isso, os atos de improbidade administrativa, são aqueles atos relacionados com a conduta errada no exercício da função pública, entendida como ação ou omissão que vai contra os deveres de honestidade e moralidade do agente público. As formas de atuação, por sua vez são trazidas em três artigos que são eles o 9º, 10º e o 11º, que eles versam sobre os assuntos referentes ao enriquecimento ilícito, a atos que causam prejuízo ao erário e por último aos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Além disso, também é apresentado a novidade normativa ocorrida com a criação da Lei N.º 14.230/21, e as mudanças que ocorreram em seu texto legislativo. É explicado qual foi o primeiro momento que foi apresentado a ideia de ter apenas uma revisão da lei quando foi aberto o projeto legislativo no ano de 2018, mas um tempo depois foi feito um novo PL (projeto legislativo), que trazia em sua íntegra o pedido de mudança normativa da lei de improbidade administrativa.

Assim, foi apresentado qual o caráter que é presente na lei, sendo ele o da área cível, pelo fato de não ter o cunho de punição criminal, haja vista ser o ressarcimento do dano o seu objetivo principal, restando às outras espécies sancionatórias categoria meramente acessória.

Outra mudança ocorrida foi a necessidade de dolo para poder comprovar que foi realmente praticado um ato de improbidade e ocorreu a alteração da exclusividade para proporação de improbidade administrativa, apenas através do Ministério Público. E teve a comparação das alterações feitas nos artigos 9º, 10º e 11º, que são artigos muito importantes, e essenciais para a lei comentada neste artigo.

Alguns exemplos que podem ser trazidos neste espaço sobre situações que envolvem a Improbidade Administrativa, são os problemas apresentados na mídia, que encontram-se

sendo apreciados por CPIs e que terminam prejudicando o erário público, por meio da sonegação, desvios entre outros. Com isso, é visível a violação ao princípio da moralidade, o qual orienta a Administração Pública no todo.

Com fundamento no que foi enfatizado neste artigo, é possível ter a conclusão que o dever de probidade é de grande relevância para a Administração Pública, por isso deve ser adotado por todos os agentes públicos. Ficando evidente que é necessária uma fiscalização mais eficiente, para que as violações a princípios e as burlas a preceitos jurídicos ocorram com maior dificuldade, sendo quase não feitas pelos agentes que representam o Estado.

Por fim, essa novidade normativa teve uma grande repercussão em todo o âmbito jurídico, por algumas mudanças, não agradar a todos, por muitos pensarem que a mudança ocorrida com relação a necessidade do dolo e não mais a necessidade da culpabilidade, é uma alternativa para ocorrência de possíveis imputabilidades sobre crimes que venham a acontecer.

## REFERÊNCIAS

AMPRS.ORG.BR. **Improbidade administrativa: reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei federal nº 8.429/92.** Disponível em: [http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao\\_noticia/Improbidade%20administrativa.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/comunicacao_noticia/Improbidade%20administrativa.pdf). 2022.

CONJUR. **A separação entre ação de improbidade e ação civil pública.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021dez17/improbidadedebateseparacaoentreaaoimprobidade-acao-civil-publica>. 2022.

EMPÓRIO DO DIREITO. **Breves comentários sobre as alterações na lei de improbidade administrativa.** Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/breves-comentarios-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa>. 2022.

EPD.EDU.BR. **Conheça as mudanças na lei da improbidade administrativa.** Disponível em: <https://www.epd.edu.br/blog/conheca-as-mudancas-na-lei-da-improbidade-administrativa/>. 2022.

GOVERNO FEDERAL. **Nova lei de improbidade.** Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conjur/nova-lei-de-improbidade>. 2022.

INOVACAPACITACAO.COM.BR. **Nova lei de improbidade administrativa deve ser analisada à luz da constituição e das normas internacionais de combate à corrupção, defende pgr.** Disponível em: <https://inovacapacitacao.com.br/nova-lei-de-improbidade-administrativa-deve-ser-analisada-a-luz-da-constituicao-e-das-normas-internacionais-de-combate-a-corrupcao-defende-pgr/>. Acesso em: 2022.

JUS.COM.BR. **Breves comentários sobre a novíssima Lei 14.230, de 2021.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/94417/breves-comentarios-sobre-a-novissima-lei-14-230-de-2021>. 2022.

PLANALTO. **Lei 8.429.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). 2022.

REVISTA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS, HERMENÊUTICA E TEORIA DO DIREITO. **A participação dos trabalhadores na construção dos programas de integridade corporativa.** Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2017.92.08/6279>. 2022.

Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. Email:

[joyceomedeiros@gmail.com](mailto:joyceomedeiros@gmail.com)

Professor Orientador do Curso Edinaldo Benício de Sá Jr. Advogado OAB-RN | Mestre em Direito pela UFRN|

Professor | Email: [benicio.adv@gmail.com](mailto:benicio.adv@gmail.com)