

**UMA ANÁLISE SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A
MUDANÇA PARA A LEI N° 14.230/21 E O REFLEXO NA PUNIBILIDADE DOS
AGENTES PÚBLICOS**

Lucas Tomaz Sampaio¹

Edinaldo Benício de Sá Júnior²

RESUMO

O presente trabalho destina-se à análise teórica que envolve a Lei de Improbidade Administrativa como um todo, se moldando a sua finalidade no que concerne o combate à corrupção, bem como o contexto no qual esse dispositivo legal surgiu no ordenamento jurídico, como um mecanismo de garantir que os gestores públicos fossem punidos em detrimento de atitudes que violassem o interesse público e as diretrizes que permeiam a administração pública em seu sentido amplo, respeitando seus princípios. Deste modo, com a quebra desses valores, se faz necessário que se punisse os responsáveis por esses atos, sendo essa lei, o mecanismo específico para garantir uma maior efetividade a essa punição. Em 2021, esse dispositivo que não sofria alteração desde 1992, passou por mudanças que tornaram as punições mais voláteis e menos rígidas, possibilitando que no cenário jurídico, houvesse menor punibilidade desses agentes, ou seja, há menos hipóteses legais cabíveis de se imputar a um sujeito um ato de improbidade. Assim, o método hipotético-dedutivo será utilizado para analisar artigos jurídicos, leis, jurisprudência, e bibliografias em geral, buscando entender o que levou a lei a ser aplicada dessa forma e qual o impacto prático que a mudança legislativa ensejou para essa menor punibilidade em detrimento dos atos ímprobos cometidos pelos agentes públicos e puníveis pela legislação.

Palavras chaves: Direito Administrativo. Corrupção. Improbidade Administrativa.

¹ Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte. E-mail: lucastsampaio@outlook.com

² Professor-orientador. Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN. Advogado pela OAB/RN. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: beniciodesa.adv@gmail.com

Dolo. Punibilidade.

ABSTRACT

The present work is intended for the theoretical analysis that involves the Law of Administrative Improbability as a whole, shaping its purpose with regard to the fight against corruption, as well as the context in which this legal provision emerged in the legal system, as a mechanism to ensure that public managers are punished to the detriment of attitudes that violate the public interest and the guidelines that permeate public administration in its broadest sense, respecting its principles. In this way, with these breaches of values, it is necessary to punish those responsible for these acts, this law being the specific mechanism to guarantee greater obedience to this punishment. In 2021, this device, which had not been altered since 1992, underwent changes that made the punishments more volatile and less rigid, allowing that in the legal scenario, there was less punishment for these agents, that is, there are fewer legal hypotheses that can be imputed to a subject an act of impropriety. Thus, the hypothetical-deductive method will be used to analyze legal articles, laws, jurisprudence and bibliographies in general, seeking to understand what led the law to be applied in this way and what is the practical impact that the legislative legislation gave rise to this lower punishment in to the detriment of dishonest acts committed by public agents and punishable by law.

Keywords: Administrative Law. Corruption. Administrative dishonesty. Deceit. Punishment.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo analisar a Lei de Improbidade, pautando desde seu surgimento, objetivando entender quais as alterações legais que ensejaram uma menor culpabilidade dos agentes públicos com sua última mudança. A LIA passou por uma grande alteração no ano de 2021, através de sanção presidencial. Essa mudança foi a maior já vista, fazendo alterações significativas no texto legal, no que tange o tema que está em vigor desde 1992.

Essa pesquisa científica se utiliza do método hipotético-dedutivo,

utilizando-se da análise de artigos jurídicos, leis, jurisprudência, e bibliografias em geral, visando entender o que mudou na legislação que possibilitou uma menor punibilidade desses agentes públicos em face dos atos ímprobos puníveis pela LIA, além de produzir um debate extremamente importante acerca desse tema, que se encontra na iminência de sua discussão e entendimento, posto que teve sua alteração no ano de 2021.

O segundo capítulo, tem como objetivo apresentar os aspectos gerais da LIA, fazendo um resgate da história do Brasil que ensejou sua criação, assim como, traz também a ideia por trás do princípio da probidade e suas disposições durante todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Esta lei surge justamente como forma de punir aqueles gestores públicos que cometam atos impróprios em face da Administração Pública, indo contra aquilo que o Princípio da Probidade Administrativa aduz, sendo ele, um fundamento imprescindível para a manutenção saudável da gestão pública. No geral, a administração é composta por vários princípios norteadores que corroboram para o harmonismo do Estado, mais precisamente o da probidade, presente no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, trata e é definido como sendo o dever que o administrador tem de agir com honestidade e proceder de maneira coesa no exercício das funções nas quais lhe são atribuídas, não devendo se aproveitar dos poderes a qual a administração o dispõe, logo, ações que venham a ferir essa diretriz constitucional passa a ser punido pela LIA.

Além disso, é abordado neste estudo, vários pontos que perfazem o surgimento do Brasil - fator primordial para se captar a essência da LIA e sua finalidade - assim como o que concerne ao próprio princípio da probidade, fato gerador e central da Improbidade Administrativa.

Em seu terceiro capítulo, é abordado os sujeitos suscetíveis a legislação, bem como os atos que configuram como ímprobos, que foram oriundos da Lei n º 8.429/92 e se sustentam com a Nova Lei de 2021, sendo eles o enriquecimento ilícito, prejuízo ao patrimônio público e a ofensa aos princípios da administração pública, demonstrando os aspectos legais e doutrinários que perfazem esses institutos.

No quarto capítulo é aduzido acerca do fator central dessa pesquisa,

no que concerne a maior e mais significativa alteração normativa que trouxe a Lei 14.230/21: a necessidade, somente, de comprovação de dolo para a tipificação da Improbidade. Sendo necessário, assim, atestar o dolo específico para sua aferição, o que afeta diretamente a punibilidade desses agentes, discorrendo especificamente acerca do dolo e seus reflexos normativos, assim como, comprovações em âmbito legislativo que envolvem esse elemento subjetivo nos moldes da LIA.

Assim, como qualquer mudança legislativa, há a discussão e a avaliação dos principais pontos tratados por essa alteração, e sem dúvida, a punição acerca dos gestores é um ponto fundamental a ser considerado em virtude dessa mudança. Diante disso, o quinto capítulo desse artigo aborda justamente o que essa alteração refletiu na punibilidade dos agentes, abordando termos e aspectos discutidos no mundo jurídico acerca do que mudou.

Muito se fala que essa alteração tornou menos rígida a punição dos administradores públicos, possibilitando um afrouxamento legal e dando maior possibilidade para que ajam com mais discricionariedade e assim, passando a sofrer menos punições em virtude de suas atitudes.

Nesse viés, como tratado, muito do que se vê sobre o tema é a discussão voltada para a exigência de dolo para que esses agentes passem a ser responsabilizados, ou seja, questões causadas por imprudência, por exemplo, não podem mais ser configuradas como atos de improbidade, assim como, todos os efeitos regidos pelo advento da Nova Lei.

Portanto, com base nesses apontamentos, busca-se entender o que a alteração na Lei de Improbidade Administrativa refletiu na punibilidade dos agentes públicos, tornando as ações ligadas ao tema cada vez mais brandas em virtude de um afrouxamento legal.

2. RESGATE HISTÓRICO ACERCA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente, uma observação recai sobre o início da colonização do Brasil. A estrutura fundacional do país surge em um período conturbado, em que o colonialismo traz consigo características de um momento em que a busca desenfreada por lucro e riquezas eram os pilares fundamentais para a monarquia

absolutista da época, fomentando um início que pouco se importava com princípios éticos pautados na busca pelo interesse coletivo.

Posterior a isso, pode-se perceber que a família real brasileira, apesar da contribuição para a estruturação do país, buscava prioritariamente o ideal de atender os desejos das classes ascendentes era o principal objetivo da monarquia, desvirtuando aquilo que se devia propor para o crescimento linear da Nação.

Um fato a ser analisado dentro dessa perspectiva, é voltado para a corrupção. O período descrito, sendo este o início do que viria a ser a República Federativa do Brasil, foi determinante para os passos posteriores, uma vez que se pode perceber que práticas corruptas são atos inerentes a todos os períodos históricos brasileiros, um reflexo de gestores desprovidos de retidão e condutas éticas.

A reiteração dessas práticas e a sedimentação da concepção de que esses atos, apesar de serem inevitáveis, passam a ser tolerados, dando margem para a “institucionalização da corrupção”, gerando nas pessoas a associação de que a corrupção está nas instituições (GARCIA; ALVES, 2011).

Assim, em virtude desse histórico, a descredibilidade das instituições ganham força desde berço, gerando o sentimento de generalidade, atribuindo a corrupção e os atos desprovidos de probidade aos entes errados, uma vez que as instituições não possuem a personalidade para agir desta forma, sendo seus autores e gestores os verdadeiros responsáveis pelos desvios de conduta que culminam em ações corruptas, afetando todos os setores sociais, econômicos e estruturais da sociedade.

Sem dúvidas, a corrupção constitui um antigo fenômeno social que tem permeado a história política do Brasil desde os tempos da colonização (Araújo, 2011). Sendo esta um ato que gera descrença e dissemina um ideal de que a Administração Pública e seu funcionalismo não geram frutos maduros, capazes de atender as necessidades sociais, razão pela qual a população dispõe de desprestígio e dúvida quanto ao real papel dos gestores frente aos seus cargos públicos, corroborados por escândalos envolvendo seus nomes e as atitudes errôneas motivadas por eles.

2.1. O PRINCÍPIO DA PROIBIDADE E SUA DISPOSIÇÃO NO DECORRER DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Para tratar desse assunto, é importante entender de onde surge o termo “improbidade”. Este, no latim, provém de *improbitas*, que significa *má qualidade*. Deste modo, se tratando de improbidade administrativa, haveria a ideia de uma má administração, devendo a lei em questão punir os atos desta provenientes, tratando-a como sinônimo jurídico de corrupção e malversação administrativa (Oliveira & Nascimento, 2015).

Logo, atitudes que abrangem a imoralidade e desonestidade ferem a ideal de administração pública que visa atender a toda uma gama de indivíduos que dependem e contam com sua máxima efetividade para a manutenção do equilíbrio institucional e social.

É notório que a primeira constituição republicana brasileira, sendo esta a do ano de 1891, traz pela primeira vez em uma disposição legal a ideia de improbidade administrativa, citando o termo “probidade” e a responsabilização dos atos praticados, em que falava dos crimes de responsabilidade do Presidente da República atentando contra: a probidade da administração e a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos.

Assim, a probidade, que seria o justo oposto da improbidade, é entendida como sendo uma espécie de “moralidade administrativa”, aludida no art. 37, caput e seu § 4 da Constituição Federal de 1988³, em que seu núcleo está associado ao princípio maior da moralidade administrativa.

Deste modo, a doutrina do direito administrativo entende que aqueles atos que atentam ou buscam atentar contra a probidade, também são atentatórios à moralidade administrativa. (Malheiros, 1995, p. 21).

Diante disso, como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 37, parágrafo 4, que os atos de improbidade administrativa irão importar em suspensão de direitos políticos, além de perda de função, como também o ressarcimento ao erário, sem prejudicar a ação penal cabível. (BRASIL, Constituição, 1988).

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Este artigo, molda esses feitos como sendo um “afreonte constitucional”, o que gera uma maior amplitude e rigidez para a sua punição, uma vez que, qualquer prática dessa natureza fere fielmente uma disposição constitucional expressa, atentando diretamente contra o Estado Democrático de Direito.

Além disso, este próprio artigo, traz consigo as possíveis punições a serem aplicadas àqueles agentes que atentem contra a administração, a medida que cometem atos que ferem a retidão e o intuito e finalidade de probidade, que deve ser inerente a todo e qualquer agente público que esteja sob o exercício de seu cargo e função.

Aliado a isso, em grosso modo, o princípio da probidade administrativa consistiria justamente na proibição de todos os atos desonestos ou desleais praticados em face da Administração Pública, devendo estes agentes serem punidos mediante a disposição legal da Lei de Improbidade, anteriormente sendo a de número 8429/92, e hoje já sendo atualizada para a de número 14.230/21. (Freitas, J, p. 07).

Entretanto, a lei de 1992 traz consigo rois que complementam as determinações constitucionais, classificando a improbidade em três tipos, sendo elas: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública. (Fernandes, F.S, p. 03).

Isto é, serão consideradas práticas que corroboram com o conceito em questão aqueles que atentem contra os bens da Fazenda Pública, que gerem o enriquecimento sem causa daquele gestor, além daqueles que ferem diretamente algum princípio inerente à Administração Pública.

Deste modo, pode-se alinhar a construção histórica do Estado Brasileiro com o que coaduna os ideais de improbidade. O período colonial brasileiro, ligado ao período monárquico e republicano no Brasil geraram frutos que perduram e refletem até a hodiernidade.

A preocupação em favorecer a classe dominante e a si próprio, influenciou e consolidou um pensamento no meio público de que a máquina estatal serve como trampolim para o crescimento individual e restrito daqueles que estão ligados ou desempenhando diretamente funções desta natureza.

Resultado disso, é a onda de corrupção ligada ao dinheiro público, que gera o enriquecimento ilícito desses agentes, o que não atinge somente a instituição, mas também, os sujeitos que precisam da assistência do Estado para o desempenho e a vivência de serviços e atividades essenciais.

De mesmo modo, com o desvio desses recursos há o empobrecimento do erário, que impossibilita que essas atividades essenciais sejam desempenhadas em sua amplitude, gerando carência e lacunas na esfera social, tudo em decorrência de um ato ímprobo.

Assim, uma prática incompatível com os ideais de retidão exigidos e necessários pelas instituições estatais, acarreta em uma “bola de neve” que vem desde o enriquecimento daquele agente, até o rombo as contas públicas em virtude disso, atingindo desde aquele que precisa de um atendimento de saúde básica, ao que sofre com a falta de segurança.

Acerca disso, há o reflexo direto aos atos de improbidade, que não tratam-se apenas um reflexo da má gestão dos recursos públicos, que afeta diretamente o cidadão comum, mas, sobretudo, que atentam contra os direitos da pessoa humana e inviabilizam a execução material dos direitos prestacionais devidos pelo Estado ao seu povo. (Araújo, 2011).

Logo, a Lei de Improbidade Administrativa nasce com o principal intuito de combater a corrupção no Brasil, até então, sendo uma das maiores dores em nosso país, considerada um marco da legislação brasileira no que tange essa punição em âmbito administrativo. Ao promulgada, garantiu uma maior segurança jurídica e institucional aos valores e bens públicos, que viviam um limbo de desproteção normativa, permitindo que houvesse uma consolidação no controle destes (ARAÚJO, J. M. F. C, p. 05).

Em consonância com isso, é entendível que essa Lei é o principal instrumento processual de busca pela moralidade administrativa e pelo combate à corrupção na administração pública, conforme formulado por Ribeiro e Pinto (2008).

Deste modo, o mecanismo jurídico mais eficaz e mais próximo de garantir uma prestação jurisdicional que atenda a finalidade que se busca com a criação desta norma e venha a punir, mais diretamente, os ímprobos públicos.

Assim, essa seria uma ramificação do princípio da responsabilidade estatal, uma vez que a responsabilização desses agentes públicos é feita por esta Lei, independente de atentar contra a Administração direta, indireta ou fundacional.

Deste modo, a norma limita a discricionariedade desses servidores, até a margem do que dispõe a lei em concordância com o princípio da legalidade. (ARAÚJO, J. M. F. C, p. 05).

Por fim, entende-se que a Lei de Improbidade Administrativa surge como mecanismo de combater diretamente a corrupção em seus mais diversos âmbitos, e desta maneira, permitir que a prestação do serviço público atinja sua máxima efetividade e qualidade. Uma vez que, o reflexo histórico e cultural contribuiu para que o Estado Brasileiro crescesse pautados em práticas errôneas e que ferem o ideal de probidade e retidão necessários as instituições públicas, com o intuito de punir e direcionar sanções aqueles que atentem contra esse estado, tornando essa Lei o melhor e maior mecanismo para atender essa prestação de caráter jurídico e social.

3. O ADVENTO DA LEI 8.429/92 E SEUS REFLEXOS NORMATIVOS: DISPOSIÇÕES GERAIS E OS SUJEITOS SUSCETÍVEIS A ESTA

Outro ponto a ser analisado é acerca do que trazia a antiga Lei que tratava do assunto. Antes do encabeçamento da Constituição Federal de 1988, as condutas praticadas pelos agentes políticos já eram de certo modo puníveis e consideradas ilícitas através do enquadramento trago pelos crimes de responsabilidade. Todavia, esse ato se limitava somente aqueles compreendidos dentro dessa categoria - de agentes políticos - o que excluía os servidores públicos em geral, diminuindo sua abrangência e aplicabilidade prática.

Diante disso, a Lei 8.429 de 2 de junho de 1992, nasceu através do Projeto de Lei nº 1446/91, durante o governo do então Presidente Fernando Collor de Mello, período em que a descrença na política e a publicidade da corrupção no país estavam em alta.

O Ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho, peça fundamental para a promulgação da referida lei, acreditava que era extremamente necessário, ainda mais naquele período, instituir uma legislação específica para combater a corrupção no Brasil.

Deste modo, surge a Lei 8.429/92, conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa. Até então, esta lei vinha sendo utilizada no âmbito de responsabilizar

as autoridades públicas que viessem a atentar contra o erário, ferindo os atos de probidade esperados e necessários à Administração Pública.

Esta lei, traz primeiramente, logo em seu primeiro artigo, quais são os sujeitos que estariam suscetíveis a serem punidos dentro dessa legislação: “Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional...”

É notório que a legislação traz somente o ideal de agente público, o que abrange a disponibilidade e possibilidade de aplicação legislativa para uma parcela maior de sujeitos, atrelando aqueles que exercem o *múnus público*, isto é, o emprego ou função pública.

A conceituação de agente público para Araújo (2005, p. 243) perfaz sob qualquer sujeito que, independente de sua categoria ou título jurídico, exerce alguma função ou cargo que o Poder Público considera como a si pertinente, seja por relação de trabalho ou não, relação contratual, encargo público ou outra forma que possua natureza pública.

Todavia, vemos também, que a legislação em questão fazia menção não somente aqueles que eram servidores e preenchiam cargos diretos no quadro de funcionários da administração, seja ela, federal, estadual e municipal, direta ou indireta, mas também, aqueles que de alguma forma se beneficiam ou concorrem para a prática da conduta, de alguma forma dela.

3.2. A MENÇÃO AOS TRÊS ATOS DE IMPROBIDADE: ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DOS AGENTES PÚBLICOS, PREJUÍZO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O advento da lei trouxe além da conceituação de agentes públicos, indubitavelmente importante para se definir a aplicabilidade desta, a informação sobre quais seriam os atos praticados que ensejaria a responsabilização, na esfera civil, dos autores das condutas ímprobadas.

Como falado, antes da Constituição de 1988, já havia punição para os agentes políticos, porém, para os servidores de cargos públicos em sua generalidade não havia cobertura legislativa, estando a improbidade ausente normativamente, havendo sim, uma preocupação em relação a corrupção, entretanto que se limitava às questões ligadas ao enriquecimento ilícito, em

detrimento do cargos que estes vinham a exercer, sujeitos ao pagamento e perda de bens em favor da Administração Pública, se comprovadas as condutas de enriquecimento ilícito por parte destes.

Conforme aduz Martins Júnior (2001, p.181), a lei federal nº. 8.429/92 vem para proteger claramente a probidade administrativa por meio da representação jurisdicional civil a três espécies de atos de improbidade, são elas: enriquecimento ilícito de agentes públicos (art. 9º)⁴, prejuízo ao patrimônio público (art. 10º)⁵ e ofensas aos princípios da Administração Pública (art. 11º)⁶. Para que se caracterize o ato de improbidade administrativa, é mister a existência de ilicitude do ato, abrangendo tanto a sua imoralidade quanto a sua ilegalidade.

O artigo 9º da Lei 8.429/92 traz, inicialmente, a disposição que informa acerca deste instituto. Esse termo, é entendível como sendo o empobrecimento de outrem, sem que haja uma razão jurídica para isso, em face de outro sujeito.

Para Tartuce (TARTUCE, Flávio. Op. cit., p. 35.), a ilicitude do ato é que caracteriza essa modalidade de enriquecimento. Logo, fundamentalmente, vemos que esse ato coaduna diretamente com a improbidade, uma vez que esta está ligada aquilo que não é certo, que foge do legal e direito, isso confirma o ideal de ilícito, considerando que atitudes como essa que provocam o enriquecimento do agente, configurariam, sem dúvida, tal modalidade.

É importante entender que esse instituto está presente ativamente no âmbito cível. O artigo 884 do Código Civil de 2002⁷ traz que o enriquecimento ilícito seria caracterizado por aquele que, sem justa causa, se enriquece às custas de outro sujeito, ficando obrigado a restituí-lo pelo dano causado, devendo este ser atualizado monetariamente.

Deste modo, Savigny doutrinariamente enseja o entendimento de que esse processo se constitui pelo deslocamento patrimonial injustificado, de forma direto do empobrecido para o enriquecido, independente da forma como essa transferência

⁴ 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

⁵ 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, mal baratemento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei

⁶ 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

⁷ Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

está sendo realizada. Logo, conseqüentemente aquilo que produz o enriquecimento de uma pessoa tivesse pertencido anteriormente ao patrimônio de outra, só assim podendo esta recorrer à ação de enriquecimento. Tal regra valeria para todas as categorias de enriquecimento, já que o fundamento comum a todas elas seria a restituição de tudo o que saiu de determinado patrimônio. (SAVIGNY, op. cit., p. 567).

Ou seja, a denotação oriunda do Código Civil, permite que entendamos a amplitude e multidisciplinariedade que esse instituto carrega, além de que, facilita o entendimento de como se faz a aplicação dele para o âmbito administrativo e assim, possibilitando a prestação em face dos sujeitos públicos.

Nesse momento, é necessário que se veja que a Lei 8429/92 já traz em sua redação, a punibilidade desses agentes dentro da sua redação, como citado anteriormente, o Capítulo II já aborda os atos configurados como de improbidade.

O trecho da referida lei aduz a narrativa de que o enriquecimento ilícito seria aferir - conseguir- qualquer vantagem de cunho patrimonial de forma indevida, sendo essa obtenção decorrente do exercício de seu cargo, mandato, função, emprego ou atividade, aplicando em conformidade com as entidades trazidas pelo artigo 1º desta mesma lei. (art. 9º, caput da Lei 8.429/1992).

Logo, compreende-se que é por meio dessa legislação, que aborda mais veemente os atos de improbidade, a manifestação clara e objetiva do enriquecimento ilícito como sendo uma conduta que enseja a punição do agente público, nesse caso, independente do *animus* deste.

O 9º artigo da lei, ainda traz 12 (doze) hipóteses que se enquadrariam dentro da hipótese de enriquecimento ilícito. Porém, a principal questão é que dentro dessa lei não se possibilita a punição culposa, somente a dolosa, logo, tendo o agente que ter a vontade e consciência para produzir aquela determinada conduta.

Além dele, é oriundo dessa disposição legal, a necessidade de prejuízo ao patrimônio público, é aqui que vemos a clara preocupação do legislador em proteger este patrimônio, tão necessário à comunidade como um todo.

De certo modo, há uma convalidação do instituto do enriquecimento ilícito com o do prejuízo ao patrimônio público, uma vez que a partir do momento que se considera um ato de improbidade o enriquecimento ilícito, conforme supracitado, e

logo em seguida trazer o prejuízo ao patrimônio público, vemos que um está diretamente ligado ao outro.

Quando se tem o enriquecimento de um agente através daquilo que é oriundo da administração pública, sem que haja uma justificativa jurídica para tanto, e isto leva ao desprendimento de patrimônio do erário, nota-se claramente que está havendo um prejuízo a este pecúlio público, o que não se busca, já que quando se traz essa disposição, se objetiva justamente a proteção dele.

Logo, a lei em questão visa proteger o patrimônio público dessas condutas, tipificando-as e considerando atos como os de desvio, malbaratamento e apropriação, por exemplo, como possíveis de prejuízo àquilo que integra o bem público em geral, seja pecuniariamente ou não.

Se tratando de prejuízo ao patrimônio público, este preceito normativo se mostra por meio do dispositivo 10º, em que o legislador busca claramente a proteção ao erário, quando tipifica essa conduta como ato de improbidade.

Este artigo se preocupa em punir aquele agente que de algum modo cause prejuízo ao erário, seja por ação ou omissão, dolosa ou culposa - nesse caso se diferenciando da tipificação traga no enriquecimento ilícito - que leve ao prejuízo, seja de qual forma for, do patrimônio público. (art. 10º, caput da Lei 8.429/1992).

Por fim, logo após haver essa tipificação de dois atos que ensejem essa responsabilização, a LIA da época, ainda considera os atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública, como sendo outra modalidade de punição para os agentes públicos sujeitos à lei. Nesse sentido, a redação legislativa alude que constitui ato de improbidade administrativa, qualquer ação ou omissão que viole esses princípios, citando condutas ligadas a honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade às instituições. (art. 11º, caput da Lei 8.429/1992).

Assim, vejo claramente que o texto normativo dessa lei faz uma menção à princípios claros da administração pública, como por exemplo, o princípio da legalidade, impessoalidade e moralidade, que coadunam nitidamente com que dispõe a lei, nesse artigo, estando em consonância com o que é oriundo do art. 37 da Constituição Federal de 1988⁸.

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

No que tange o princípio da legalidade, este princípio fundamental na conjuntura administrativa e principalmente constitucional como um todo, tem sido conceituado segundo FILHO, como a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Isto significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo a atividade é ilícita. (Manual de direito administrativo, 2008, p.17).

Por consequência, enxerga-se que havendo uma atitude do agente que contrarie disposição legal, é de praxe que sendo este titular de munus público, seja punido tal qual como a LIA dispõe, isto é, tendo o agente público, agido contrário ao que traz a lei, deve este ser enquadrado dentro da improbidade.

Portanto, fica clara a notoriedade em âmbito legal que o advento da Lei 8.429/92, que trata da Improbidade Administrativa trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente em um momento singular na história, em que acontecia a redemocratização do país, pós ditadura militar e promulgação da Constituição de 1988 aliado a descrença e a deslegitimação dos Entes Públicos e Instituições, em virtude dos recorrentes casos de corrupção, o que corroborou para a necessidade da criação da referida lei.

No mais, nota-se a necessidade da comprovação de pelo menos um dos três atos de improbidade para a imputação da sanção, o que mostra a vastidão e as possibilidades reais presentes na legislação, além também de compreender-se a aplicabilidade legal para os sujeitos, sendo estes todos aqueles que exercem alguma função na administração pública, como também aqueles que se beneficiem dela de alguma forma, ampliando o âmbito de indivíduos suscetíveis a ela.

4. MUDANÇA LEGISLATIVA: A EXCLUSÃO DA CULPA E A CULPABILIDADE INERENTE SOMENTE AOS ATOS DOLOSOS NA MODALIDADE ESPECÍFICA NAS CONDUTAS DOS AGENTES PÚBLICOS TRAGA PELA ALTERAÇÃO ADVINDA DA LEI n ° 14.230/2021

Prioritariamente, é preciso entender que em 25 de outubro de 2021 foi publicada a Lei n° 14.230/2021, fazendo assim uma alteração legislativa que excluiu a modalidade culposa para a punição dos atos de improbidade administrativa, utilizando-se somente de atos dolosos dos agentes para que se possa configurar como ato ímprobo.

Houve uma alteração significativa na redação da lei, o que representa uma descaracterização do texto original o que ensejou a mudança de quase todos os dispositivos legais presentes na Lei nº 8.429/92, fazendo com que seu conteúdo fosse intensamente alterado, como trazem Erick Halpern e Rafael Carvalho Rezende Oliveira.

Com essa alteração, a nova lei de improbidade administrativa passa a considerar que para se reconhecer conduta ímproba, independente de qual seja ela (lesão ao erário, violação a princípio da Administração ou enriquecimento ilícito - presente nos artigos 9,10 e 11 desta mesma lei) é necessário a comprovação do dolo, sem permitir em nenhuma hipótese, elemento subjetivo diferente.

Assim, se tem anteriormente que o elemento subjetivo responsável por encadear a triplicidade de vontade, conduta e resultado, fator gerador da conduta típica para a aferição da improbidade e o grau de culpabilidade do agente, admitia duas formas, a dolosa e culposa. (GARCIA; ALVES, 2017:429)

Diante disso, se faz necessário entender que a repercussão dessa temática já se fazia presente no ordenamento jurídico brasileiro mesmo antes de sua alteração, tendo a conduta dolosa notória relevância no que tange a ação de ressarcimento. Isso porque, somente nessas ações que versassem sobre atos dolosos, que tinham o ressarcimento como imprescritíveis.

Em 08 de agosto de 2018, por exemplo, o Supremo Tribunal de Federal (STF) julgou no RE nº 852.475/SP⁹, o que atinava acerca da mudança de entendimento dos Ministros Roberto Barroso e Luiz Fux, ao considerarem que são

⁹ DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, **no** entanto, uma série de exceções explícitas **no** texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, **no** mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento.

imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundamentadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Isso significa, que o peso jurídico destinado ao dolo era corroborado pelas ações jurisprudenciais mesmo antes de haver a efetiva alteração normativa na LIA (Lei de Improbidade Administrativa), que ao acontecer, passou a tecer, de fato, o que já vinha sendo demonstrado indiretamente pelos entendimentos dos magistrados em outras esferas jurisdicionais.

Ainda diante dessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, adotava em seus julgados que o dolo poderia ser admitido tanto na sua modalidade direta, como indireta. O dolo genérico ou indireto, referido nas jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça, se traduziria na vontade de realizar a conduta punível sem uma finalidade especial, sendo que o dolo específico é a vontade do agente dirigida a um fim, conforme entende Guaracy Moreira Filho.

O egrégio Tribunal, entendia que a aplicação deste instituto dentro da improbidade administrativa deveria seguir esse conceito, como sendo a simples vontade consciente de aderir aquela conduta, em que viesse a produzir resultados vedados por lei, ou que tivesse resultados contrários ao Direito quando aquele agente deveria saber para onde levaria aquela conduta, isto é, desqualificava a necessidade de uma finalidade específica para aquele ato.

O dolo em geral é caracterizado como sendo a vontade em que a ação é orientada para a realização de um delito, sendo um elemento subjetivo que concretiza os elementos que o tipificam. Assim, para o Direito Penal o crime é considerado doloso quando o agente tem a capacidade objetiva de prever seu resultado, em que este assume o risco de produzir aquele resultado, bem como quando há intenção em sua prática (PACELLI, Eugênio, 2019:272)

Acontece que, com a alteração no tema que trouxe a Lei 14.230/21, a aceitação e aplicação do dolo indireto ou genérico para esses atos foi superada, uma vez que se passou a exigir o dolo específico nas condutas, como veremos adiante.

Como dito, a alteração legislativa que ensejou a referida Lei, passou a configurar a improbidade somente com aferição de conduta dolosa, o que exclui a culpa. Diante disso, houve a retirada da expressão “culposa” do art.10 da LIA, o que fez com que os artigos 9º,10º e 11º exigissem somente o dolo do autor do ato de improbidade (NEVES; OLIVEIRA, 2022:5).

Vale destacar, que o dolo tratado dentro da esfera administrativa se aproxima daquele que traz o próprio direito penal, por tratarem de duas esferas normativas que vislumbram atos punitivos de caráter sancionatório ao agente ativo responsável pelo cometimento do ilícito, corroborado pelo entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), exemplo disso é o que traz o REsp. 765.212/AC, Relator Ministro Herman Benjamin, da 2ª turma em 23 de junho de 2010, o que condiz com cunho da norma administrativa sancionadora, inerente a punição dos atos ímprobos desses agentes.

Cabe, nesse momento, entender em que medidas a aplicação da modalidade dolosa de comportamento se dispõe na legislação atual da LIA. O artigo 1º da Lei 14.230/2021 traz que a improbidade administrativa será caracterizada quando houver “condutas dolosas”, deixando esse ponto muito bem firmado em sua redação.

Deste modo, a norma aborda qual o tipo de dolo é admitido para que se possa configurar a conduta típica. Isto é, o próprio texto legal já delimita a aplicação desse instituto, não admitindo a aplicação do dolo direto e indireto para a configuração do ilícito.

O artigo 1º da Lei 14.230/2021, mais precisamente nos parágrafos 2 e 3, trata dessa questão, ao trazer que o se considera dolo a vontade consciente e livre de alcançar o resultado ilícito, nos limites dos artigos 9, 10 e 11, que abordam quais atos configuram improbidade, não sendo suficiente a voluntariedade do agente.

Isso significa que para que o agente público possa ser punido dentro dos limites legais da Lei, este deve agir mediante o dolo específico, isso quer dizer que necessita de um agir mediante uma conduta dolosa em que possua a vontade específica de praticar a conduta típica, com uma finalidade especial, isto é, já definida.

A ação do agente público pelos atos de pura voluntariedade não configura mais como fato típico para a imputação da improbidade, já que tratam de dolo indireto, já superado visto a mudança legislativa.

Para isso, o dolo específico, agora necessário para caracterizar ato de improbidade, é aquele que está revestido de má-fé. Por mais que haja falta de zelo com a coisa pública, a negligência, imprudência ou afins, estes poderão ser punidos em outra esfera, de modo que não trará necessariamente a impunidade, porém, não

mais se caracterizará como ato de improbidade (GAJARDONI; CRUZ; FAVRETO, 2022:46).

O ex-ministro da Saúde, Eduardo Pazuello (Governo Bolsonaro de 2020 a 2021), por exemplo, foi absolvido em ação que o responsabilizava pelo caos no sistema de saúde em Manaus, onde pacientes morreram asfixiados por falta de oxigênio em janeiro do ano passado. Isso se deu pelo fato da nova lei prever punição apenas se for comprovado o dolo, ou seja, quando há a intenção de dano por parte dos gestores.

A conduta dolosa do agente, para todo ato tipificado pela Lei de Improbidade Administrativa passa a ser mais delimitado, exigindo a consciência, aliada a vontade e finalidade de se obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (GUIMARÃES, 2022:22).

O entendimento doutrinário supracitado, ratifica o que o artigo 11 da Lei 14.230/2021 aborda, ao exigir que o proveito seja destinado para algum determinado fim, seja ele em benefício próprio ou alheio. Assim, essa ideia enfatiza que para a configuração do dolo, seria necessário a comprovação de sua finalidade, enrustida de má-fé para caracterizar a improbidade administrativa.

Os defensores dessa corrente, que foi traga de forma análoga pelo texto legal de 2021, dizem que a má-fé é necessária uma vez que seria a condição para que houvesse a adequada imputação da improbidade ao sujeito praticador da conduta, reportando-se, com equivalente funcional, ao conceito inerente ao da consciência de antijuridicidade. (NEISSER, Fernando Gaspar. Op. Cit., p. 270.).

Portanto, é notório que o texto alterado não deixa dúvidas que a voluntariedade não é mais fator preponderante para a aferição de ato ímprobo. Isto é, seguindo essa linha, bastaria o *animus* na prática da conduta para que tivéssemos a infração administrativa, tão logo, a responsabilização do agente público.

Deste modo, percebe que o advento da Lei 14.230/2021 ensejou em mudança significativa no que tange a punição em sede de Improbidade Administrativa, uma vez que retirou a modalidade culposa como medida típica para passando a considerar somente a conduta dolosa.

Além de que, ainda dentro dessa conjuntura, passou a não admitir qualquer tipo de dolo para imputação da Improbidade, se fazendo necessário o dolo

específico para sua imputação, medida que ajudou também a pacificação de entendimentos jurisprudenciais que se apresentavam controversos nesse âmbito.

5. O REFLEXO DAS ALTERAÇÕES LEGAIS PROVENIENTES DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM DETRIMENTO DA PUNIBILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS

Dentre os aspectos que mais geraram mudança na Nova Lei de Improbidade Administrativa e exclusão da culpa de seu arcabouço, e a exigência somente do dolo para a configuração do ilícito, é o fator que mais gerou reflexo no que concerne a punibilidade dos agentes públicos em suas mais diversas áreas.

Todavia, apesar desse tema ter sido o que mais gerou impacto, a Lei nº 14.230/2021 trouxe outras mudanças, que de certo modo, também impactaram o ordenamento jurídico, os julgados e os sujeitos afetados por essa lei.

Como dito, a reforma legislativa apresenta uma descaracterização da redação originária, levando a uma mudança significativa nos dispositivos presentes na Lei 8.429. Além de que, se tratando do conteúdo material da própria legislação, houve uma intensa alteração. (NEVES; OLIVEIRA, 2022:1)

Um ponto ainda ligado à alteração para exigência somente do dolo para configuração da improbidade, é o que tange sua retroatividade. Entende-se que seria possível a aplicação retroativa da atual redação do art. 10 da LIA, dada pela Lei 14.230/2021, para alcançar os fatos pretéritos, com a descaracterização dos atos de improbidade praticados de forma culposa. (NEVES; OLIVEIRA, 2022:9)

Isso porque o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, expressamente indicado no âmbito do Direito Penal (art. 5º, XL, da CRFB: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), seria aplicável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. (NEVES; OLIVEIRA, 2022:6)

Destaca-se, que dentro desse entendimento, a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça já decidiu pela aplicabilidade do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador.

Vale ressaltar, porém, que essa retroatividade não é absoluta, devendo se respeitar o limite temporal de 2 anos para a propositura de ação rescisória, conforme aduz o artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, na qual faz

menção ao Código de Processo Civil para ser aplicado às ações de Improbidade Administrativa.

Nesse sentido, se vê que existem entendimentos jurisprudenciais e doutrinários que consideram que a mudança legislativa trouxe dispositivos que configuram que a Nova LIA traz condutas, de modo geral, mais benéficas aos seus sujeitos, permitindo inclusive que a lei retroaja, dentro dos limites dispostos, para beneficiar esse agente.

Ademais, outra questão que foi proveniente da mudança legislativa diz respeito à legitimidade para a propositura de ação de improbidade administrativa. A Lei nº 14.230/21 passou a trazer o Ministério Público como entidade que possui legitimidade exclusiva para propor essas ações, bem como para propor acordos. Essa medida corrobora com o contexto de fortalecimento do Ministério Público frente ao controle dos atos de improbidade.

A missão institucional do Ministério Público, incumbido da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, tem permitido à instituição exercer a condição de protagonista na repressão das violações perpetradas em face da coisa pública (COSTA, BARBOSA, 2022: 42)

A função dessa entendida é abordada com o advento da Constituição Federal de 1988, quando se aborda sobre a Organização dos Poderes, no artigo 27º, *caput*, em que incube ao Ministério Público a missão institucional, da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, permitindo à instituição exercer a condição de protagonista na repressão das violações perpetradas em face da coisa pública. (BRASIL, 1988, Constituição)

Nesse sentido, percebe-se que em virtude de uma descrença da coletividade em face do Poder Executivo e Legislativo, suportado pelo que se vê no tocante a corrupção nas Instituições, o Ministério Público tem despontado como um forte guardião da Constituição, responsável por garantir a moralidade, a honestidade e probidade administrativa, princípios extremamente necessários em se falando de Administração Pública e principalmente naquilo que concerne ações que versem sobre improbidade. Deste modo, a Lei n. 14.230/2021 trouxe o Ministério Público como único legitimado para propor ações de natureza cível de improbidade administrativa. (COSTA, BARBOSA, 2022: 43)

A independência funcional e os instrumentos que lhe foram outorgados pela Constituição – competência para promover o inquérito civil, expedir

notificações, requisitar informações e documentos, ajuizar a ação civil pública, dentre outras – fazem dele o único órgão estruturado, legitimado e apto ao combate à corrupção por meio da referida ação. (COSTA, BARBOSA, 2022: 44)

Nesse sentido, se tem uma maior restrição sobre a legitimidade daqueles que podem propor essa ação, tendo em vista que essa exclusividade limita a abrangência dos agentes que iniciam ações de improbidade, o que acaba por diminuir o acervo que pune os ímprobos.

Porém, apesar de haver essa disposição legal, o Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIS) nº 7042 e 7043, no dia 31 de agosto de 2022, que os entes públicos que tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade também passam a possuir legitimidade para propor ações de improbidade e celebrar acordos de não persecução civil em relação a estes atos.

Logo, com a produção desse julgado, vemos que houve uma invalidação de dispositivos da Lei nº 14.230/21 que tratam da legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura dessas ações, o que de certo modo volta a permitir uma maior abrangência de sujeitos que são capazes e legítimos de propor essa ação.

Todavia, essa mudança ainda não é capaz de produzir reflexos práticos dentro do contexto da Improbidade Administrativa, já que o julgado é de Agosto deste ano, sendo muito recente para isso. Diante dessas questões, é notório que há na Nova Lei de Improbidade disposições que alteram significativamente dispositivos anteriores e que passam a trazer uma maior flexibilidade e afrouxamento que atinge diretamente os agentes públicos puníveis pela LIA.

A necessidade de comprovação de dolo específico é a alteração legislativa que mais causou impacto prático na punibilidade dos agentes, visto que diminui uma infinidade de opções que envolviam as punições ligadas às condutas culposas, excluídas da Nova Lei.

Para a subprocuradora-geral da República Samantha Dobrowolski, uma das autoras de uma nota técnica da Procuradoria Geral da União sobre a aplicação da nova lei de Improbidade, o tipo de prova exigido atualmente dificultou a punição.

Isso porque, fica mais difícil punir o particular que se enriquece ilicitamente à custa do erário, por exemplo, posto que será preciso comprovar que,

além de se beneficiar do ato de improbidade, ele tinha conhecimento e agiu com a finalidade de se locupletar.

Essa comprovação dificulta o respaldo probatório que alicerça essas ações, além de que a produção dessas provas é indiscutivelmente difícil de ser gerada.

Diante dessas mudanças e desse cenário, a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão - órgão do Ministério Público Federal responsável por casos de corrupção e improbidade administrativa - fez levantamento para verificar o reflexo das mudanças da Lei n.º 14.230/21 no número de ações.

Os números mostram que nos quatro primeiros meses de 2022 (janeiro, fevereiro, março e abril) houve o menor número de ações de improbidade nos últimos cinco anos. Foram apenas 121 novos processos de Improbidade Administrativa neste período.

Enquanto no mesmo período em 2020 e 2021 tivemos 258 e 250 ações de improbidade, respectivamente. Esse número demonstra uma queda de mais de 50% (cinquenta por cento) no número de ações ajuizadas. Sem dúvidas, esses números refletem uma mudança legislativa que ensejou disposições legais menos rígidas em face dos agentes que praticam atos de improbidade.

Nesse sentido, se vê que os agentes públicos passaram a ser menos responsabilizados e conseqüentemente, menos punidos por atos ímprobos, principalmente pela adoção somente do elemento subjetivo do dolo, sendo ainda necessário que seja específico para o enquadramento dentro da LIA.

Essa alteração foi a principal responsável, aliada a outras mudanças já mencionadas, pela diminuição nesses números, o que refletiu em uma menor punibilidade dos agentes públicos, o que indubitavelmente enseja para uma brecha que possibilita o maior cometimento de atos ímprobos que sustentam a corrupção em nosso país, sendo este um mal enraizado e institucionalizado nas entidades.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações realizadas ao longo dessa pesquisa, chegou-se a conclusão que a corrupção em nosso sistema é uma herança que surge desde os primórdios da constituição de nossa Nação, antes mesmo desta ser considerada uma República, momento que só desencadeou ainda mais

condutas disruptivas do que se pretende em uma instituição pública que dá base para o crescimento uniforme e igualitário de toda sua sociedade.

Deste modo, havendo uma exposição exponencial da corrupção no século XX, foi-se necessário adotar uma legislação que punisse os sujeitos que praticaram esses atos em prejuízo à Administração Pública e à sociedade civil como um todo. Assim, houve menção a improbidade administrativa na primeira Constituição Republicana em 1821, porém, esse título era permeado de poucos dispositivos que davam peso ao assunto e que discriminavam as disposições e limites em que se aplicaria esse princípio.

Por muito tempo, a temática da Improbidade se limitou a dispositivos constitucionais que apesar de darem peso normativo ao tema, não traziam a especificidade que a questão merecia. Esses atos passaram a ser punidos, muitas vezes, pelo que dispunha os crimes de responsabilidade. Com o advento da Constituição Federal de 1988, em um período de redemocratização no Brasil, o artigo 37º, parágrafo 4º traz mais uma vez a discussão acerca do tema, quando dispõe da probidade administrativa.

Com a Constituição e diante do contexto vivenciado à época, se tornou cada vez mais necessário se criar uma legislação específica para punir os atos ímprobos. Surge então, em 1992 a Lei de Improbidade Administrativa, marco legal que altera veemente a forma de punibilidade dos agentes públicos que viessem a cometer atos ilícitos em face da administração e do Estado Democrático de Direito.

Assim, se tem uma alteração no ordenamento jurídico que trouxe notoriedade para o assunto e passou a delimitar melhor essas questões. Trouxe consigo, a menção aos atos de improbidade, sendo estes o enriquecimento ilícito, prejuízo ao patrimônio público e a ofensa aos princípios da administração pública, presentes nos artigos 9,10 e 11 respectivamente, da referida lei.

Todavia, em 2021 houve uma alteração na LIA, que trouxe mudanças significativas em sua redação e em seu conteúdo material como um todo, sendo o principal ponto de análise deste artigo. Com ela, se vê a necessidade somente de comprovação do elemento subjetivo dolo para a tipificação do ato ilícito, excluindo a modalidade doloso, que restringe substancialmente o rol de possibilidade para a aplicação legislativa.

Ou seja, para que haja a imputação da improbidade em face de agente público que comete ato ímprobo, é imprescindível que seja comprovado a conduta

dolosa deste. Além disso, esse dolo precisa ser específico, isto é, comprovar que há uma finalidade naquele ato. Essa alteração acabou por dirimir diversas controvérsias na jurisprudência no tocante a qual espécie de dolo se aplicaria a estes casos.

No mais, se considerando toda essa mudança legislativa que ensejou a Lei 14.230/21, o reflexo na punibilidade dos agentes públicos é, sem dúvidas, em uma menor punição desses agentes. A Nova LIA acabou por afrouxar dispositivos legais e ampliar a amplitude de atuação dos agentes públicos, que podem agir, por exemplo, com negligência e não serem punidos dentro dos limites desta Lei.

Portanto, conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa é o aparato legal responsável por punir aqueles que cometem atos ilícitos em função de seu cargo contra a Administração Pública, servindo, indubitavelmente, para diminuir os casos de corrupção no meio público e de suas instituições.

Apesar dessa finalidade e ter, seu advento, grande importância para o ordenamento pátrio em geral, sua última alteração acabou por enfraquecer seus próprios dispositivos e ensejar disposições que diminuem suas possibilidades de punição frente aos agentes públicos, o que abre margem para o cometimento de condutas que ferem a razoabilidade, honestidade e moralidade, princípios essenciais para homeostase e bom funcionamento do Estado Democrático de Direito, da Administração Pública e suas instituições, bem como da própria sociedade civil que depende da lisura desses entes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**, que institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 2 de junho de 1992**, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 25 de outubro de 2021**, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 01 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça (STF). **Recurso Especial nº 852.475/SP**. Publicado em 25/03/2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=decis%C3%A3o+do+stf+no+re+852.475%2Fsp>. Acesso em: 30 out. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo; Atlas, 2014.

CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O DOLO NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: MODERNAS TEORIAS E NOVA LEGISLAÇÃO**. Orientador: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges. 2021. 83 f. DISSERTAÇÃO (Mestrado em Direito Econômico e Desenvolvimento). INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO. Brasília, Distrito Federal, 2021. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3575/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O_PAULO%20ROBERTO%20DA%20COSTA%20CASTILHO_MESTRADO%20PROFISSIONAL%20EM%20DIREITO.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

COSTA, Rafael; BARBOSA, Renato. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021**. São Paulo: Almedina, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 2020.

ESTEVES, Hugo. **Probidade administrativa é um direito fundamental**. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-11/hugo-esteves-probidade-administrativa-direito-fundamental>. Acesso em: 03 set. 2022.

FILHO, Guaracy Moreira. **Código Penal Comentado**, 6ª edição. Editora Rideel, 2017.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

GARCIA, Emerson. **Repressão à corrupção no Brasil: entre realidade e utopia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUIMARÃES, Rafael. **A Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Leme: Imperium, 2022.

HALPERN, Erick; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador e a reforma da Lei de Improbidade pela Lei 14.230/2021**. 2021. Disponível em: <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/1319067549/a-retroatividade-da-lei-mais-benefica-no-direitoadministrativo-sancionador-e-a-reforma-da-lei-de-improbidade-pela-lei-14230-2021>. Acesso em: 04 nov. 2022.

HUBERT, Ivens Henrique. **CONTRIBUIÇÃO A UM ESTUDO PRINCIPOLÓGICO DO DIREITO: APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Orientadora: Prof. Dra Angela Cassia Costaldello. 2001. 80 f. TCC (Graduação - Direito). Setor de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2001. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/45630/M42.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 set. 2022.

JÚNIOR, Martins. **Probidade Administrativa**. 1. ed. São Paulo; Saraiva, 2001.

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

LINHARES, Natália Ribeiro. **O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DOS AGENTES PÚBLICOS CONFIGURADO COMO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Orientadora: Professora Dr^a. Maria Marques Moreira Vieira. 2009. 71 f. TCC (Graduação - Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba. 2009. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/riufcg/14175/NAT%c3%81LIA%20RIBEIRO%20LINHARES%20-%20TCC%20DIREITO%202009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 set. 2022.

MINASI, Júlio. **Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor**. 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-entram-em-vigor/>. Acesso em: 02 mai. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

Nova lei de improbidade administrativa reduz em mais da metade ações contra agentes públicos. Gazen Advogados, 2022. Disponível em: <https://www.gazen.com.br/post/nova-lei-de-improbidade-administrativa-reduz-em-mais-da-metade-a%C3%A7%C3%B5es-contra-agentes-p%C3%BAblicos>. Acesso em: 03 nov. 2022

PACELLI, Eugênio. **Manual de Direito Penal**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 272-273.

RAMOS, Fábio Nicotra. **A extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa pela Lei nº 14.230/2021**. Orientador: Prof. Pedro de Menezes Niebuhr. 2022. 60 f. TCC (Graduação - Direito). Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/237886/TCC%20-%20F%C3%A1bio%20Nicotra%20Ramos.pdf?sequence=1&isAllowed=>. Acesso em: 30 out. 2022.

STF decide que entes públicos interessados podem propor ação de improbidade administrativa. Portal STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493313&ori=1>. Acesso em: 03 nov. 2022