

A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/21): UMA ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS¹

Luana Nascimento Alves²

“A corrupção é o maior inimigo da justiça, da moral e do desenvolvimento de um país.”
Joaquim Barbosa

RESUMO: A promulgação da Lei nº 14.230/2021 introduziu mudanças significativas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), especialmente no que diz respeito aos critérios para configuração dos atos de improbidade. Após a promulgação do Pacote Anticrime, Lei nº 13.964/19, surgiu a possibilidade de realização do Acordo de Não Persecução Cível nas ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, porém este instituto apenas foi regulamentado no viés negocial do Direito Sancionador pela Lei 14.230/21, que entre outras alterações, revogou a modalidade culpa para fins de configuração do ato de improbidade, sendo o agente penalizado apenas na hipótese de comprovação do dano ao erário. Neste sentido, pretende-se neste estudo investigar de que forma as alterações na Lei de Improbidade - LIA, impactaram na responsabilização dos agentes públicos, sendo que o problema de pesquisa está intrinsecamente relacionado à responsabilização destes agentes, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público e da sensação de impunidade, em relação à prevenção do ilícito. Portanto, essa alteração certamente torna mais complicada a aplicação do dispositivo legal da improbidade, pois necessita de uma comprovação efetiva de que o agente público agiu com a intenção específica de cometer o ato ilícito.

5882

Palavras-chave: Responsabilização dos agentes públicos. Direito administrativo sancionador. Impunidade.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.429/1992, também conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), é uma legislação de abrangência nacional, com o propósito de combater a corrupção e a má gestão no âmbito da administração pública brasileira, estabelece normas e sanções para coibir atos ímprobos que resultam em danos significativos ao erário e aos princípios fundamentais da Administração Pública (FINETO, 2023).

¹Artigo apresentado à Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas - FACISA, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Bacharel em Direito, em 2024²

²Graduanda em Direito na Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – FACISA, em Itamaraju (BA).

Em 2021, entrou em vigor a Lei nº 14.230/21, que trouxe mudanças significativas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), como a necessidade de comprovação do elemento subjetivo "dolo" como condição para a caracterização da improbidade administrativa, isto é, a intenção consciente por parte do agente público (VENAGLIA, 2023).

Neste contexto, dado que a corrupção e a má administração pública têm sido historicamente desafios no sistema político brasileiro, esta monografia realiza uma análise crítica da interpretação jurisprudencial e doutrinária das alterações recentes introduzidas pela Lei nº 14.230/2021.

Dessa forma, surge a reflexão acerca do possível impacto dessas alterações diante dos princípios da administração pública, da proteção do patrimônio público, da indisponibilidade do interesse público, bem como, sobre a responsabilização dos agentes públicos no Brasil por ato de improbidade, tendo em vista que a escala das alterações promovidas na LIA foi grande, de tal modo que ocasionou drástica mudança do foco e da exigência de novos requisitos para configuração dos atos de improbidade administrativa (GOMES, 2023).

Assim, a presente pesquisa questiona as possíveis consequências das principais alterações, inclusive sobre a importância de examinar os impactos destas alterações diante da responsabilização dos agentes públicos.

Para tanto, este estudo reafirma a importância de compreender os impactos causados aos sistemas da esfera jurídica e legislativa no que se refere as alterações na Lei 14.230/21, especialmente referente a exclusão do tipo culposo no elementar do ato de improbidade administrativa, assim como, da previsão do acordo de não persecução cível (ANPC) e a sua eficácia na repressão aos ilícitos praticados pelos altos escalões do poder.

Desse modo, considerando a problemática da responsabilização dos atos de improbidade após a promulgação da nova LIA, pretende-se no objetivo geral analisar as principais alterações da Lei 14.230/21, ao passo que referente aos objetivos específicos se tem a compreensão da sistemática da aplicação da LIA após as suas alterações legislativas, a contextualização com o cenário político atual, e a análise dos impactos dessas alterações diante da sensação de impunidade.

A metodologia utilizada para a presente pesquisa bibliográfica e documental de cunho descritivo e explicativo, baseada na abordagem qualitativa, ocorrida no acervo

bibliotecário da referida faculdade, ordenamento jurídico brasileiro, nos bancos de dados da SciELO, Lexml, google acadêmico, revistas, teses, artigos científicos e sites.

O referencial teórico se divide em três etapas, a primeira retrata um breve contexto histórico acerca da proteção do patrimônio público no Brasil, além de contextualizar sobre a improbidade administrativa, no que se refere a análise do termo ideal e a sua origem, a segunda refere-se a uma nova ótica acerca da defesa do patrimônio público diante da nova Lei de Improbidade Administrativa, trazendo uma breve explicação sobre as principais alterações legislativas, a saber, a comprovação do dolo como requisito para punição por improbidade, previsão do Acordo de não Persecução Cível, a concessão exclusiva ao Ministério Público da legitimidade para propor a ação de improbidade, constando um panorama da outorga exclusiva da sua legitimidade e o seu respectivo papel na proposição da ação de improbidade, e por fim, a terceira parte revela a conclusão de todo o arcabouço legal exposto na presente pesquisa.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa seguiu a concepção de Kauark, Manhães e Medeiros (2010), que consiste em fornecer uma explicação minuciosa e precisa de cada passo realizado no desenvolvimento das pesquisas selecionadas nos bancos de dados.

Nesse interim, foi utilizada uma revisão bibliográfica baseada na abordagem qualitativa, sendo prezado o estudo de dados, de conceitos e características, que materializam o objeto da pesquisa com ênfase na exploração do conteúdo. Dessa forma, a abordagem é compreendida através da análise da legislação, bem como de artigos de autores com diferentes percepções acerca do tema, a partir do ponto de vista subjetivo.

O local para o estudo da pesquisa foi de âmbito nacional, tendo em vista a amplitude do tema, bem como, o objeto da pesquisa estar relacionado ao conceito e análise da lei, neste sentido, optou-se por trazer uma visão geral, possibilitando uma melhor compreensão acerca do tema.

Desta forma os bancos de dados selecionados foram: Scielo, Lexml e o Banco de Teses e Dissertações da CAPES; tendo como fonte os livros, artigos, dissertações, dentre outros; e a documental, por meio do estudo das leis.

Para isso, foi utilizada as seguintes palavras chaves para abranger o tema: Responsabilização dos agentes públicos; Lei de Improbidade Administrativa – LIA. Não

foi aplicado recorte temporal neste trabalho.

3 PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO NO BRASIL

A corrupção é um mal que assombra a humanidade, que ao longo da sua história, tem procurado aperfeiçoar a luta contra todos os tipos de desonestidade e imoralidade, sendo que a Lei de Improbidade Administrativa é um dos principais instrumentos utilizados nesse viés.

A percepção popular sobre o Congresso Nacional vem se deteriorando com o passar dos anos graças aos níveis de corrupção, marcados por episódios como o Petrolão, Mensalão, Banco Marka, Banestado, dentre outros. Nenhum, todavia, alcançou a magnitude dos fatos investigados na Operação Lava-Jato, que demandou a maior organização da história do Ministério Público Federal e da Polícia Federal e trouxe uma cobertura midiática bastante expressiva.

3.1 Improbidade Administrativa: Análise do termo ideal

O termo probidade administrativo concerne ao dever que possui o funcionário público de servir a administração, com base nos princípios da honestidade e transparência, procedendo no exercício de suas funções sem aproveitar das facilidades ou prerrogativas delas decorrentes, seja em proveito de interesse pessoal ou de outrem, seja de quem queira favorecer (CAETANO, 1997 *apud* SILVA, 2005).

Da mesma forma, preconiza o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994), que a moralidade da Administração pública é um valor inalienável, e não se restringe apenas acerca da distinção entre o bem e o mal, mas preza sempre pelo bem comum, de forma a equilibrar a legalidade e a finalidade para qual está sendo destinada a conduta do servidor público, visando, de fato, consolidar a moralidade do ato administrativo (BRASIL, 1994).

Neste contexto, há discordância na doutrina quanto à conceituação e à essência da (im)probidade administrativa. Enquanto alguns estudiosos argumentam que a probidade é uma subcategoria do princípio da moralidade administrativa, outros sustentam que a moralidade é um princípio constitucional e que a improbidade decorre da sua violação (NEVES; OLIVEIRA, 2022).

O princípio da moralidade administrativa encontra-se, dentre outros princípios,

elencados no artigo 37 da Constituição Federal, sendo considerado como princípio norteador da administração pública, como bem aponta Meirelles (2004), a moralidade administrativa está intrinsecamente relacionada ao conceito do bom administrador (MEIRELLES, 2004).

A distinção é necessária, na medida em que fornece uma base conceitual mais sólida para a compreensão da LIA como parte da sistemática de proteção da moralidade na administração pública, através da supervisão da boa-fé subjetiva daqueles que fazem parte ou contrata com o setor público.

3.2 Origem da Lei de Improbidade

Antes mesmo da Constituição Federal de 1988, a Lei 1070 em seu art. 10, inciso V já fazia menção à improbidade administrativa, sendo caracterizado pelo crime de responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores e Secretários Estaduais (MEDAUAR, 2015).

A partir da Constituição Federal de 1988, positivou-se o início da regulamentação acerca do combate à improbidade administrativa. De acordo com o §4º do art. 37 da CF/88, “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 prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”, todavia, limitava-se aos atos desonestos que geravam enriquecimento ilícito (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que, referente ao critério da forma e gradação prevista no dispositivo constitucional, de acordo com a classificação de Silva (2000), sugere tratar-se de norma constitucional de eficácia limitada, sobretudo de princípio institutivo, e tipo impositiva, pois determina ao Legislador, “em termos peremptórios, a emissão de uma legislação integrativa”, o que vincula ao Legislador a preencher esta lacuna legal para melhor aplicação da norma (SILVA, 2000).

Visando suprir esta lacuna surgiu a Lei de Improbidade Administrativa de 1992 (LIA), que classificou em três, os tipos de condutas ímprobas, sendo elas: os atos que importam enriquecimento ilícito, conforme preceituado no art. 9º; os atos que causam prejuízo ao erário, art. 10; e por fim, os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, art. 11 da referida Lei (BRASIL, 1992).

Essa legislação abrange uma ampla gama, implicando que qualquer pessoa, tanto

agentes públicos quanto agentes privados e políticos que possam se beneficiar das ações descritas, estejam sujeitos a serem punidos por atos de improbidade administrativa, sendo considerada como um dos principais instrumentos de combate à corrupção (FERREIRA, 2019).

A nova Lei de Improbidade Administrativa, nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, trouxe alterações significativas na conduta e responsabilização por improbidade. A redação originária da Lei Federal, de 1992, vedava qualquer espécie de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade, sob a justificativa do princípio da indisponibilidade do interesse público (DRUMOND, 2022).

No ano de 2018, foi aprovada a PL 10.887/18, que revisou a Lei de Improbidade, no sentido de: dar previsão de punição apenas para agentes públicos que atuem comprovadamente com dolo; atualizar a definição de condutas consideradas como improbidade; e possibilitar a previsão de celebração de acordo de não persecução cível, além da previsão de legitimidade privativa do Ministério Público para propor ação de improbidade (PODEMOS, 2021).

Entretanto, ao analisar tais mudanças no texto da lei, observa-se uma tentativa de mudança que visivelmente pretende enfraquecer o sistema de eficácia normativa e sancionadora da LIA.

Para exemplificar, cabe citar a possibilidade de responsabilização dos gestores públicos por Improbidade Administrativa, desde que seja comprovado o dolo na sua conduta, tendo em vista que a previsão de responsabilização por atos culposos foi extinta na nova Lei de Improbidade (LIMA, 2022).

4 UMA NOVA ÓTICA ACERCA DA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DIANTE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A nova Lei de Improbidade Administrativa trouxe diversas inovações ao texto da Lei 8.429/92. O presente artigo traz menção as mais importantes inovações, como passo fundamental para análise legislativa, no sentido de entender se a LIA se tornou mais efetiva no combate a corrupção e a improbidade, após a sua nova vigência.

4.1 Comprovação do dolo como requisito para punição por improbidade

O debate inicial gerou em torno da viabilidade de sancionar condutas negligentes nos casos abrangidos pelo artigo 11 (ofensa aos princípios da administração pública) da

LIA, já que o artigo 10 (ato lesivo ao erário) da lei, mencionava explicitamente a intenção do agente, em contrapartida os artigos 9 (enriquecimento ilícito) e 11 não esclareciam o elemento subjetivo necessário, o que induziu alguns estudiosos a defenderem que, assim como na legislação penal, seria necessário explicitar a negligência na LIA para considerá-la como improbidade (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1.163).

Esse entendimento acabou se consolidando na jurisprudência do STJ:

As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9.º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, não se tolera responsabilização objetiva nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloquente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11. (REsp 751634/MG, 1.ª Turma, rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU 02.08.2007).

Nesse sentido, importante considerar que o dolo, segundo se extrai da leitura do § 2º da Teoria da Vontade, que será utilizada para a definição do dolo, tendo em vista que para a configuração não basta apenas a previsão do resultado, mas exige também a vontade de produzir, segundo Cezar Roberto Bitencourt:

Dolo é a vontade dirigida ao resultado (...) O dolo ‘consiste na intenção mais ou menos perfeita de fazer um ato que se conhece contrário à lei’. A essência do dolo deve estar na vontade, não de violar a lei, mas de realizar a ação e obter o resultado. Essa teoria não nega a existência da representação (consciência) do fato, que é indispensável, mas destaca, sobretudo, a importância da vontade de causar o resultado.

Portanto, para um agente ser penalizado com base na LIA, deverá então ter consciência (aspecto cognitivo intelectual) e a vontade (aspecto volitivo) de obter o resultado da conduta ilícita, ou seja, um agente que lesa o erário por pura inabilidade ou desleixo não incorre em ato de improbidade.

A exigência do dolo específico para configuração da improbidade é reiterada no §2º do art. 1º, com a utilização de novo elemento subjetivo, segundo Silva (2000), faz-se necessária a comprovação do ato doloso e comprovação do fim ilícito (SILVA, 2000).

Indubitavelmente, presume-se que caso o agente pretender cumprir corretamente o Direito, não agiria com “desonestidade” o seu enriquecimento, ainda que ilícito, não configura, em tese, como improbidade; do mesmo modo que o dano ao erário, ainda que ilícito, não configuraria improbidade; e por analogia, a violação de princípio, ainda que ilícita, não configuraria improbidade (SANTOS, 2018).

De maneira geral, a inclusão do dolo como requisito subjetivo para a configuração da improbidade administrativa traz desafios adicionais na condenação de agentes públicos por condutas ímprobas, o que pode gerar consequências tanto positivas quanto negativas, dependendo da perspectiva considerada.

Nesse sentido, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar sustentando a inconstitucionalidade de diversos artigos legais inseridos na Lei Federal n. 8.429/1992 (LIA) pela Lei Federal n. 14.230/2021. Particularmente ao artigo 1º, §§ 1º, 2º, artigo e artigo 10º da referida Lei, a CONAMP, em condensação, argumentou que o artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, imporia a responsabilização dos agentes públicos e políticos, também por atos culposos, de modo que suprimir a possibilidade de responsabilização dos atos de improbidade culposos graves causadores de danos ao erário é descumprir os mandamentos constitucionais e eliminar a efetiva proteção ao patrimônio público (VALADARES NETO, 2023).

4.2 Previsão do acordo de não persecução cível

A Lei 14.230 de 2021, modificou o artigo 17-B da Lei 8.429 de 1992, e oficializou o acordo de não persecução civil como uma alternativa para resolver disputas na esfera da probidade administrativa, estabelecendo as diretrizes legais correspondentes:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

- I - O integral ressarcimento do dano;
- II - A reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

Nos ensinamentos da doutrinadora Duarte (2021):

Muitas ações civis públicas ajuizadas arrastam-se há anos nos tribunais, mas, mesmo assim, os atos de improbidade administrativa continuam gerando grandes impactos sociais. Muitas vezes, é difícil conseguir a punição dos agentes corruptos, tendo em vista a dificuldade na configuração do ilícito ou do dano causado ao erário, porque utilizam nomes de terceiros ou empresas de fachada para desviar as verbas públicas.

Diante dessa premissa, surge então a necessidade de se adequar à outras alternativas visando efetivar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e coibir os agentes públicos da prática de atos lesivos ao patrimônio público, o que enseja a

previsão de uma solução consensual de conflitos no âmbito da improbidade administrativa.

Entretanto, o acordo não deverá limitar-se à reparação do dano causado ao erário, porque o mau acordo e a medida insuficiente podem, de certa forma, incentivar tais condutas ímprobas. Afinal de contas, o agente ímprobo perceberá que, caso seu ato ilícito seja descoberto, bastará devolver o que foi subtraído dos recursos públicos, sem enfrentar quaisquer outras consequências ou penalidades civis, assim como aponta Wallace Paiva Martins Júnior:

À composição é defeso alterar a tipificação legal do ato ímprobo ou descartar completa e total as sanções legais, sob pena de objeto ilícito e imoral. Suas cláusulas devem claras e precisas, estatuidos deveres exequíveis. A flexibilização da perspectiva de reprimenda ao ato ímprobo deve sopesar, de um lado, o que ganha o interesse público com o acordo, e de outro, o que é razoável para a parte adversa como punição.

Por outro lado, o Acordo de Não Persecução Civil representa um chamado à eficácia, baseado na teoria constitucional dos poderes implícitos, para uma transformação de paradigma iniciada pela abordagem da "Justiça Multiportas". Isso significa uma transição do mero demandismo para um protagonismo e uma busca pela celeridade na resolução de litígios (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2022).

Contudo, a utilização do acordo ganha destaque ao interesse público, desempenhando a função saneadora de maus hábitos e de resolução de conflitos de interesses persistentes que resultam em más práticas administrativas, e outras formas de corrupção. Sendo que se utilizado em favor do interesse público contribuirá para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 16, da Agenda 2030, tendo um dos seus objetivos a redução da corrupção e do suborno (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2022).

4.3 Concessão exclusiva ao Ministério Público da legitimidade para propor a ação de improbidade

4.3.1 Panorama da outorga exclusiva de legitimidade ao Ministério Público

Mudanças recentes no arcabouço legal conferiram legitimidade exclusiva ao Ministério Público (MP) para instaurar ações de improbidade administrativa nos termos da nova legislação.

De acordo com a decisão que conferem legitimidade ao (MP) de acordo com art. 17 da LIA:

O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) I - o integral ressarcimento do dano; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) § 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) [...]. (Brasil, 1988b)

Essa mudança significativa foi solidificada quando o então presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei 14.230/21 sem quaisquer vetos, reformando assim os processos relacionados às ações de improbidade. As modificações introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa marcam um momento crucial no cenário jurídico brasileiro, uma vez que a competência para ajuizar ações de improbidade administrativa passou a ser exclusiva do Ministério Público. Esta concessão exclusiva de legitimidade representa uma mudança fundamental na forma como tais casos são abordados e julgados, enfatizando o papel central do MP no combate a atos de má conduta no setor público.

As implicações da outorga de legitimidade exclusiva ao Ministério Público na proposição de ações de improbidade administrativa são substanciais e multifacetadas. Com esse novo dispositivo, cabe exclusivamente ao MP instaurar processos judiciais contra pessoas envolvidas em improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal. (De Oliveira; Barbosa, 2022. p, 15)

Esta mudança não só agiliza o processo de abordagem de casos de improbidade, mas também sublinha o papel crítico do Ministério Público na defesa da transparência, responsabilização e conduta ética nas instituições governamental. Ao concentrar a competência para propor ações de improbidade no âmbito do MP, a nova legislação visa aumentar a eficácia e a integridade das investigações e processos judiciais relacionados a improbidades administrativas.

Uma análise comparativa entre a atual concessão exclusiva de legitimidade ao normas estabelecidas. Embora tenha havido debates sobre a constitucionalidade de limitar a competência para propor ações de improbidade exclusivamente ao MP, as recentes alterações legais estabelecem firmemente essa mudança de competência.

No entanto, para Gouvêia (2023, p. 22) “Apesar da importância desses instrumentos e de seu regular manejo pelos membros do MP, a atuação ministerial não escapa a críticas, especialmente em razão da falta de uma atuação coordenada e contínua

de monitoramento do cumprimento das leis orçamentárias na defesa dos direitos sociais”.

A exclusividade conferida ao Ministério Público marca um notável afastamento das práticas passadas, onde múltiplas entidades poderiam potencialmente iniciar ações por improbidade administrativa. Ao centralizar esta autoridade no MP, as reformas legislativas visam agilizar os processos, garantir a consistência nas ações judiciais e reforçar o combate à corrupção e à má conduta na administração pública.

4.3.2 O papel do Ministério Público na proposição da ação de improbidade

O Ministério Público desempenha um papel crucial na proposição de ações de improbidade administrativa, acompanhando os recentes desenvolvimentos legais que conferem legitimidade exclusiva ao MP para tais ações. Esta autoridade exclusiva concedida ao MP marca uma mudança significativa no panorama da responsabilização jurídica e reforça o papel da instituição como interveniente fundamental no combate à corrupção e à má conduta no sector público. Com esta nova estrutura em vigor, o MP detém a responsabilidade e autoridade para iniciar processos judiciais contra indivíduos envolvidos em atos de improbidade administrativa, garantindo a responsabilização e defendendo o Estado de Direito.

5892

No entanto tal ação é uma via de mão dupla, como aponta o jurista, Quintas (2022):

A retirada da legitimidade das pessoas jurídicas de Direito Público, assim, se justificou pela compreensão de que a estrutura administrativa — comumente marcada por alterações de governo (como é próprio da democracia) — não pode garantir uma atuação isenta e pode favorecer o uso abusivo da ação de improbidade como meio de retaliação de gestores antigos. Por outro lado, conferir legitimidade para a Administração Pública realizar acordos de não persecução cível poderia favorecer o inverso: a proteção ilegítima de gestores antigos. (p. 05)

Quando se trata de iniciar ações de improbidade, o MP deve aderir a critérios específicos definidos no marco legal para garantir a legitimidade e justiça do processo legal. Esses critérios servem como orientação para determinar quando é apropriado apresentar alegações de improbidade administrativa, salvaguardando-se contra acusações arbitrárias ou infundadas.

De acordo com Gouvêia (2023, p, 22):

O inquérito civil é um instrumento importantíssimo para a tutela dos direitos difusos e coletivos. Ele está previsto no artigo 8º e 9º da Lei nº 7.347/85 e pode ser instruído com certidões, informações, exames, perícias e documentos, a

serem obtidos com o poder de requisição concedido ao MP. [...] O Ministério Público também pode manejar ações ou representações de inconstitucionalidade para discutir a constitucionalidade de diplomas legislativos, inclusive aqueles referentes às leis orçamentárias.

A colaboração com outras entidades é essencial para o sucesso da tramitação dos casos de improbidade administrativa. O MP pode trabalhar em conjunto com outros órgãos governamentais, agências reguladoras e autoridades responsáveis pela aplicação da lei para recolher provas, conduzir investigações e processar casos de forma eficaz.

No entanto ainda para Gouvêia (2023, p, 22):

Apesar da importância desses instrumentos e de seu regular manejo pelos membros do MP, a atuação ministerial não escapa a críticas, especialmente em razão da falta de uma atuação coordenada e contínua de monitoramento do cumprimento das leis orçamentárias na defesa dos direitos sociais.

O que corrobora com a o que diz Rubim Lemos apud Gouvêia (2023, p, 22):

Ocorre, entretanto, que, apesar da visível competência do Ministério Público na exigência da prestação de contas, accountability, e na responsabilização dos atos de gestão de recursos públicos, há um distanciamento da instituição no exercício dessa atividade, que não é realizada de maneira coordenada e sistematizada.

Essa abordagem colaborativa aumenta aumentaria a eficiência e a eficácia do processo judicial, garantindo que os responsáveis pelos atos de improbidade administrativa sejam responsabilizados e que a justiça seja feita. Ao alavancar conhecimentos e recursos coletivos, o MP pode maximizar o seu impacto no combate à corrupção e na promoção da integridade nas instituições públicas.

Para o ministro Alexandre de Moraes, é nítido que diversas alterações no corpo da nova Lei de Improbidade foram feitas com intenções pouco republicanas, segundo ele, vários dispositivos foram incorporados não de maneira aleatória, foram estrategicamente

posicionados com o intuito de provocar confusão, gerando assim, uma sensação de impunidade (VITAL, 2023).

Após a promulgação da nova Lei de Improbidade, a priori, não havia um consenso acerca da aplicação retroativa da lei mais favorável nas ações que ainda não transitaram em julgado, sendo que alguns doutrinadores baseavam-se a definição desse princípio na regra do Direito Penal, cuja lei não será aplicada para fatos anteriores a sua vigência, conforme estabelece o art. 5.º, XL, CF, enquanto que os opositores fundamentavam nas disposições relacionadas ao ato jurídico consolidado, coisa julgada e direito adquirido. O Supremo Tribunal Federal resolveu a questão durante o

juízo do Agravo em Recurso Extraordinário n.º 843.989/PR (BRASIL, 2022).

Segundo a decisão do Supremo, ficou claro que a retroatividade da lei mais benéfica é mitigada, sendo que o novo prazo prescricional não alcançará os fatos posteriores, ou seja, por se aplicar no Direito Administrativo Sancionador, a lei mais benéfica só se estenderá aos processos em que não existe condenação transitada em julgado, não sendo possível desfazer a coisa julgada envolvendo os atos de improbidade administrativa culposos (GUANAES, 2023, *apud* GOMES, 2023, p. 58).

CONCLUSÃO

Portanto, nesse viés de alterações legislativas na LIA, observamos a conversão de sanções em multas, como acontece, por exemplo, no acordo de não persecução cível, alterações do rol das condutas consideradas improbidade, a comprovação de dolo específico para caracterização do ato de improbidade, a legitimidade exclusiva do Ministério Público para propor a ação, bem como a inovação do regime prescricional, o que em muitas leituras, afere um indicativo e brechas que corroboram ainda mais para práticas ilícitas, por outro lado, há leituras que apontam para uma maior celeridade e transparência nas ações processuais, tendo em vista o acúmulo de demandas nos últimos anos.

Nessa perspectiva, a celebração do acordo de não persecução parece ser uma solução viável, considerando a justiça multiportas, sendo que deve levar em consideração a personalidade do agente, a natureza, circunstância, gravidade e repercussão social do ato de improbidade, além de cumprido alguns requisitos essenciais, o que impossibilitaria a concessão indevida do benefício, que se fosse o caso, de fato representaria a impunidade no setor público.

Em contrapartida, conforme leituras específicas acerca das novas alterações, especialmente no que tange ao dolo específico, é explícita a intenção de se inviabilizar a aplicação das normas anticorrupção e dificultar a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Por fim, como é o caso das nomeações de ligação ou vínculo de parentesco, que em algumas interpretações, e isso vai variar de quem sem lê, um tipo de improbidade, no entanto, estas mesmas mudanças estabelecem que não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente, o que em

tese corresponde a chamada “prova diabólica”, impossível de ser realizada, pois não haveria meio que permita a demonstração da intenção do agente no momento da consumação do ato, tornando o processo de averiguação de improbidade ainda mais subjetivo.

REFERÊNCIAS

Acervo Temático: Improbidade Administrativa (PL 10.887/2018). Fundação Podemos, 2021. Disponível em: <<https://fundacaopodemos.org.br/blog/dossie-improbidade-administrativa-pl-10-887-2018/>>. Acesso em: 7 de março de 2024.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. São Paulo: Saraiva, 2020. V.1.p. 333-334.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federa,1988.Disponível em:

BRASIL. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada de compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2UvqDDq> . Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo em Recurso Extraordinário 843.988/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 09 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910> Acesso em: 27 abr. 2024.

DE OLIVEIRA COSTA, Rafael; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: de acordo com a Lei n. 14.230/2021**. Almedina Brasil, 2022.

Direito penal - parte geral. 8. ed. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018, p. 167-168

DUARTE, Luzia Adriana da Silva. O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL: pelo ministério público em sede de improbidade administrativa. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás, Goiás, p. 65-82, 2021. Semanal. Boletimdompgo/artigos. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/boletimdompgo/artigos/2-Luzia.pdf> Acesso em: 24 abr. 2024.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da administração pública. **Revista Direito Gv**, v. 15, n. 3, p. 1-31, 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201937>.

FINETO, Vinicius Peron. Lei 14.230/2021: entenda as mudanças na Lei de Improbidade. Estratégia concursos, 2023. Disponível em: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/lei-14-230-2021-improbidade-administrativa/> Acesso em: 11 de abril de 2024.

GOMES, Lucas Quirino. **Os impactos da nova lei de improbidade administrativa na atuação do ministério público federal.** 2023. 80 f. Monografia - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023. 80 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Federal

do Rio Grande do Norte Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Natal, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/56741/1/TCC%20-%20Vers%03%a30%20definitiva.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2024.

GUANAES, Rafael Magalhães Oliveira. A aplicação retroativa da nova lei de improbidade administrativa. Orientadora: Cintia Barudi Lopes Morano. 2023. 30. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023.

LIMA, Mary Anne Freitas de. **Lei de improbidade administrativa, regulação e responsabilização de ações ou omissões de gestores públicos no brasil.** 2022. 52 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2022.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Acordo de não persecução civil. In: Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira (Org.). Lei de Improbidade Administrativa Reformada -Ed. 2022. Ed. Revista dos Tribunais. Ed. 2022, Page RB- 35.1.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 19ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely L. Direito administrativo brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NEVES, Daniel Amorim, A. e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual. Disponível em: Minha Biblioteca, (9thedição). Grupo GEN, 2022. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645367/epubcfi/6/34\[3Bvnd.vst.idref%3Dhtml6!/4](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645367/epubcfi/6/34[3Bvnd.vst.idref%3Dhtml6!/4) Acesso em: 25 abr. 2024

OLIVEIRA, Sérgio Martin Piovesan de; SILVEIRA, Sebastião Sérgio D. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL: na lei nº 14.230, de 2021. Unaerp, Ribeirão Preto, p. 22- 41, 2022. Mensal. <https://revistas.unaerp.br>. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpc/article/view/2849/2011>. Acesso em: 25 abr. 2024

contrário, reconhecendo a possibilidade de enriquecimento ilícito culposo, veja-se: REsp 1140315/SP, 2.ª Turma, rel. Min. Castro Meira, DJe 19.08.2010.

SANTOS, Juarez Cirino dos. Direito penal: parte geral. **Tirant Lo Blanch**, Florianópolis, p. 126-127, 2018. 8.

SILVA, J.A. Curso de Direito Constitucional Positivo, 24. p. 669. ed. São Paulo: Malheiros, 2005)

SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 126-127.

VALADARES NETO, Francisco. Breves reflexões sobre o Tema 1199 do Supremo Tribunal Federal. 2023. Jus.com.br. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/101856/breves-reflexoes-sobre-o-tema-1199-do-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 24 abr. 2024.

VENAGLIA, Guilherme. Lei de Improbidade Administrativa: regras gerais e como funciona a nova lei. CNN Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entenda-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aprovada-na-camara/> Acesso em: 11 de abril de 2024.

VITAL, Danilo. Embate entre abuso e impunidade na nova LIA desafia jurisprudência: em 2 anos, nova lia põe jurisprudência em xeque em embate entre abuso e impunidade. Em 2 anos, nova LIA põe jurisprudência em xeque em embate entre abuso e impunidade. 2023. Conjur.com. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-04/em-2-anos-nova-lia-poe-jurisprudencia-em-xeque-em-embate-entre-abuso-e-impunidade/>. Acesso em: 29 abr. 2024.