

Alterações na Lei de Improbidade Administrativa: principais mudanças

Marjorie Montenegro Smith Santos – marjorie.santos@rheinschiratomeireles.com.br

No dia 26 de outubro de 2021, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei nº 14.230/2021, que promoveu alterações na Lei nº 8.429/1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Trata-se da maior reforma legislativa realizada no referido diploma legal, que está em vigor desde sua edição em 1992.

Segundo o Relatório proferido pela Comissão Especial¹ responsável pelo então Projeto de Lei nº 10.887/2018² na Câmara dos Deputados, o anteprojeto teve como finalidade a incorporação da jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça no que se refere à interpretação da LIA; a compatibilização da lei com as disposições do Código de Processo Civil, da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei nº 4.657/1942); e o saneamento de questões sensíveis e controvertidas acerca da aplicação da LIA.

Dentre as mudanças instituídas, destacam-se a exigência da comprovação do dolo³ do agente público⁴ para a configuração do ato de improbidade administrativa, a readequação do sistema de sanções, o aperfeiçoamento do regime de indisponibilidade de bens, a regulamentação do Acordo de Não-Persecução Cível (ANPC) e a criação de novas

¹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078.

² Projeto de Lei nº 2.505/2021, no Senado.

³ Definido, nos termos da nova legislação, como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (art. 1º, § 2º).

⁴ Incluídos os agentes políticos, conforme o art. 2º da LIA.

regras acerca da prescrição na aplicação das sanções previstas pela LIA, incluindo a previsão de prescrição intercorrente para as hipóteses que especifica.

No que tange ao dolo, a nova legislação define o ato de improbidade administrativa como a conduta *dolosa* tipificada nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, ressalvando que o mero exercício da atividade administrativa, sem a comprovação do ato doloso com fim ilícito, não configura improbidade, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 3º, do referido diploma normativo. Em complemento, dispõe o art. 17-C, § 1º, que a ilegalidade não qualificada pelo dolo não configura ato de improbidade, em consonância com o que há muito já era defendido pela doutrina e pela jurisprudência⁵.

Nesse sentido, a alteração legislativa positivou o entendimento segundo o qual a LIA visa à responsabilização do agente desonesto, que intencionalmente comete ilegalidades, não servindo ao controle da legalidade dos atos administrativos ou à punição de administradores inábeis, que cometem equívocos de forma culposa, negligente ou imprudente.

Quanto ao sistema sancionatório, a Lei nº 14.230/2021 manteve, nos moldes já existentes na legislação anterior, as previsões de *ressarcimento integral do dano*, se o caso, e de *perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio*. A pena de *perda da função pública*, por sua vez, foi conservada nas hipóteses dos arts. 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (prejuízo ao erário), também nos moldes que já vigoravam, tendo sido suprimida no caso do art. 11 (violação aos princípios da Administração Pública).

Em relação às demais sanções, a legislação estabeleceu novos parâmetros de aplicação das penalidades para cada uma das espécies de atos de improbidade. Quanto à

⁵ “De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado. Com razão, o aresto guerreado ao sustentar que ‘... a improbidade administrativa, no ato contra a legalidade, deve dizer, necessariamente, com a falta de boa-fé, com a desonestidade, com a conduta do tipo do ilícito’” (STJ-1ª Turma. REsp 213.994-MG, Rel. Min. Garcia Vieira, j. 27.09.1999).

suspensão dos direitos políticos, caso verificada a ocorrência da improbidade prevista pelo art. 9º, esta pena, que antes era aplicada no intervalo de 8 (oito) a 10 (dez) anos, passa a ser aplicada no prazo máximo de 14 (catorze) anos, sem prazo mínimo. O mesmo ocorre em relação ao tipo previsto pelo art. 10, cuja aplicação de tal pena se dava no intervalo de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e que agora obedecerá ao prazo máximo de 12 (doze) anos, também sem prazo mínimo.

Em relação à *multa civil*, seu valor foi reduzido para a quantia equivalente ao valor do acréscimo patrimonial ilícito, no caso do art. 9º; ao valor do dano, na hipótese do art. 10; e ao montante equivalente a 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público condenado, caso verificada a ocorrência do ato de improbidade tipificado pelo art. 11. Em qualquer caso, o juiz pode majorar até o dobro se considerar que *em virtude da situação econômica do réu*, o valor seja ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

Por fim, no que diz respeito à pena de *proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios*, o prazo máximo estabelecido foi majorado, nas hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11, respectivamente, de 10 (dez) para 14 (catorze) anos, de 5 (cinco) para 12 (doze) anos e de 3 (três) para 4 (quatro) anos.

Além das modificações acima expostas, a nova legislação introduziu dez parágrafos ao art. 12 da LIA, a fim de regulamentar a aplicação das sanções previstas por tal dispositivo. Adicionalmente à imperatividade da dosimetria da pena, já vigente na legislação anterior, a Lei nº 14.230/2021 positivou a vedação ao *bis in idem* e inseriu disposições visando a compatibilizar as penas decorrentes da Ação de Improbidade com aquelas eventualmente aplicadas em outras esferas (cível, criminal e administrativa), quando relativas aos mesmos fatos, evitando-se que o agente seja responsabilizado diversas vezes pelo mesmo ato (art. 12, §§ 6º e 7º).

Também foram incluídas limitações à extensão dos efeitos das sanções de *perda da função pública* e de *proibição de contratar com o Poder Público*. A primeira, em regra, deve atingir somente o vínculo que o agente detinha na época dos fatos, ressalvando-se as circunstâncias do caso concreto e a gravidade da infração cometida (art. 12, § 1º). A segunda, por sua vez, deve ser delimitada ao ente público lesado e ao território de ocorrência dos fatos (art. 12, §§ 4º e 8º), também em consonância com o entendimento já externado pela doutrina e pela jurisprudência⁶.

Ainda, para os casos de menor ofensa à probidade administrativa, a nova redação da LIA prevê a limitação da pena à aplicação da *multa civil*, sem prejuízo do ressarcimento integral do dano e da perda dos valores indevidamente obtidos, afastando-se a incidência das demais penalidades (art. 12, § 5º).

Outra relevante alteração promovida na LIA diz respeito ao regime de indisponibilidade de bens, que, tendo em vista sua natureza de tutela provisória, foi readequado em conformidade aos requisitos previstos pelo Código de Processo Civil e às regras da LINDB relativas à aplicação do Direito Público. Com efeito, segundo as novas disposições, o deferimento do bloqueio de bens deve ocorrer apenas mediante a demonstração de *perigo de dano irreparável* ou de *risco ao resultado útil do processo*, bem como da *probabilidade do direito*, observando-se as consequências práticas da decisão (art. 16, §§ 3º e 12).

Além disso, a partir de agora, a decretação da indisponibilidade deve ser limitada ao valor equivalente ao ressarcimento integral do dano, não podendo abranger os valores que

⁶ “(...) no que diz respeito à extensão territorial sobre a qual deve recair a sanção de proibição de contratar com o Poder Público, verifico haver julgados desta Corte Superior afirmando que, a depender da gravidade do caso concreto, a vedação deve ficar restrita à esfera da pessoa de direito público lesionada pelo ato” (STJ-1ª Turma. AgInt no Pedido de Tutela Provisória nº 1.492/ RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, j. 27.11.2018)

eventualmente serão devidos, ao final da demanda, a título de multa civil ou de acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita (art. 16, § 10).

No que se refere ao Acordo de Não-Persecução Cível, convém rememorar que, na origem, a LIA vedava a realização de transação, acordo ou conciliação em matéria de improbidade administrativa, conforme a redação original do § 1º de seu art. 17 – disposição que posteriormente foi modificada pela Lei nº 13.964/2019, denominada Pacote Anticrime, para prever expressamente a possibilidade de celebração do ANPC.

A partir da entrada em vigor das novas disposições introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, a LIA não apenas possibilita a celebração do ANPC, mas também regulamenta os parâmetros para sua realização. Conforme os incisos I e II do art. 17-B, o acordo deve prever o ressarcimento integral do dano e a reversão, à pessoa jurídica lesada, dos valores obtidos indevidamente pelo agente ímprobo. Ainda, a legislação prevê expressamente a possibilidade de que o ANPC seja realizado a qualquer momento, mesmo no curso da Ação de Improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória (art. 17-B, § 4º) – sanando controvérsia que recorrentemente era posta aos investigados, advogados atuantes na área e membros do Ministério Público.

Em relação às regras de prescrição, por fim, a nova legislação estabelece que *“a ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência”* (art. 23), em substituição ao antigo prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados do término do exercício da função pública pelo agente ou da data de ciência dos fatos.

Ademais, foram incluídos ao art. 23 da LIA oito parágrafos regulamentando o tema, dentre os quais destacam-se a previsão de que a instauração do inquérito civil ou de processo administrativo para a apuração dos ilícitos consiste em causa suspensiva da

prescrição (art. 23, § 1º); o estabelecimento do prazo de 30 (trinta) dias após o término das investigações para o ajuizamento da respectiva Ação de Improbidade (art. 23, § 3º); e a previsão de causas interruptivas⁷ para a prescrição (art. 23, § 4º).

A Lei nº 14.230/2021 entrou em vigor na data de sua publicação e, nesse contexto, espera-se que as alterações havidas na LIA proporcionem maior segurança jurídica aos administradores públicos no exercício de suas funções, bem como aos agentes privados que mantêm relações com o Poder Público.

É inquestionável a relevância dos sistemas de controle dos atos administrativos, todavia, é necessário que os instrumentos de combate à malversação dos recursos públicos e à improbidade administrativa – sobretudo a LIA – sejam manejados de forma adequada e proporcional, respeitando-se os direitos dos investigados. Sobretudo porque a experiência na aplicação da LIA nas últimas décadas demonstra em muitos casos o uso abusivo desse instrumento, inclusive levando à paralisia dos agentes públicos, num fenômeno que é usualmente denominado “apagão das canetas”.

Diante disso, as novas disposições da LIA são meritórias no que se refere à preocupação de aperfeiçoar o sistema de tutela da probidade administrativa, incorporando avanços de leis supervenientes (como é o caso da Lei nº 13.665/2018) e da própria jurisprudência. Contudo, apenas a prática jurídica ao longo dos próximos anos demonstrará se, de fato, tais alterações são suficientes ao controle efetivo da Administração Pública e à responsabilização dos agentes verdadeiramente mal-intencionados.

* * *

⁷ Ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa (inciso I); publicação da sentença condenatória (inciso II); publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal, do STJ ou do STF que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência (incisos III a V).

A equipe Rhein Schirato Meireles Advogados se coloca inteiramente à disposição para esclarecimentos sobre as alterações havidas na Lei de Improbidade Administrativa e quaisquer outros aspectos de potencial interesse dos nossos clientes e parceiros.

Publicado em 05 de novembro de 2021, Rhein Schirato Meireles Advogados, todos os direitos reservados.



RHEIN
SCHIRATO
MEIRELES