
RESUMO EXPANDIDO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
Alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021 à luz da ADI 7.236 MC/DF**

Danielle Heloísa Bandeira Mendes
danielle.heloisa@estudante.ufcg.edu.br

Paulo Henriques da Fonseca
paulo.henriques@professor.ufcg.edu.br

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Lei n.º. 8.429/1992. Lei n.º. 14.230/2021. ADI 7236.

1. INTRODUÇÃO

O percurso desenvolvido pelo Estado brasileiro é permeado pela tendência do patrimonialismo, isto é, um modo de exercício do poder em que não há distinção entre bens públicos e particulares. Inicialmente, observa-se esse desenvolvimento na implantação das capitâneas hereditárias; depois, passa-se pela República Velha, com o coronelismo, chegando-se, então, ao modelo atual de patrimonialismo, por meio das mais variadas condutas de corrupção, causando-se demasiado prejuízo ao erário (REIS, 2022).

Este resumo é pertinente às discussões propostas no Eixo 4 deste ENGEC, haja vista tratar-se de tema atinente ao interesse público, uma vez que as práticas de corrupção e dilapidação do patrimônio público afetam diretamente a sociedade e o desenvolvimento de programas e políticas sociais.

A fim de se combater essas práticas nefastas, e em atenção ao art. 37, *caput* e §4º, da Constituição Federal de 1988, promulgou-se a Lei 8.429/1992, que elenca um rol de condutas de improbidade administrativa, estabelecendo-se suas respectivas sanções.

Trinta anos após a elaboração do diploma legal, o legislador, objetivando corrigir imperfeições e promover adequações à norma, editou a Lei 14.230/2021, alterando substancialmente diversos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa. Dentre as mudanças, pode-se ressaltar a extinção da modalidade culposa de improbidade, nepotismo e promoção pessoal, taxatividade do artigo 11, prazo prescricional, titularidade da ação, prazo do inquérito civil e sanções aplicáveis.

À vista disso, foram ajuizadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a exemplo da ADI 7.236, a qual suspendeu, cautelarmente, alguns dispositivos introduzidos pela Lei 14.230/2021, *ad referendum* do plenário, e que merece discussão mais aprofundada.

1.1. Pergunta Problema e Objetivos

Questiona-se, na presente pesquisa, qual é a tendência da decisão judicial da ADI 7.236 e se ela fortaleceu ou abrandou o controle da improbidade administrativa no Brasil.

1.2 Justificativa

Levando-se tais aspectos em consideração, muito se discute se a reforma promovida pela Lei 14.230/2021 consiste em um enfraquecimento dos instrumentos de combate à corrupção ou essencial atualização do instituto, a fim de assegurar-lhe maior efetividade (SÁ, 2021).

Torna-se evidente, então, a indispensabilidade de debater-se tal temática, especialmente em decorrência das alterações legislativas promovidas e do combate a elas por meio do ajuizamento de ações no Supremo Tribunal Federal.

2. METODOLOGIA

O presente estudo desenvolver-se-á com abordagem qualitativa e método hermenêutico e estudo de caso da ADI 7.236, combinada com a análise da Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo das modificações promovidas pela Lei 14.230/2021. A interpretação da norma original “abrandada” pela norma posterior teve uma sedimentação normativa na referida ADI, que configura o “estudo de caso”, uma matéria judicializada num caso concreto.

Pelo método hermenêutico, para um nível de profundidade explicativo e qualitativo, tem-se o escopo de estabelecer-se um paralelo entre a mencionada lei, antes e atualmente. Outrossim, busca-se explorar os motivos que levaram à suspensão de alguns de seus artigos, sob a ótica dos aspectos doutrinários dos institutos, a partir de uma coleta de dados bibliográfica e documental.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Temas relacionados à improbidade administrativa, patrimonialismo e o que se alberga sob a noção ampla de “corrupção”, além do papel do STF na sua tarefa de guardião e intérprete da Constituição foram temas debatidos nos ENGEC’s anteriores. Dentre eles, pode-se mencionar os trabalhos de Oliveira e Pereira; Romeiro et al; Santos, Moreira e Fonseca; Oliveira et al; Silva et al; Cosmo et al; Moura, Patucci e Cardoso; Almeida et al; Garcia; Pereira Soares e Melo; Saraiva et al; Mesquita et al; e Cavalcanti, Oliveira e Pederneiras (BRESCIANI et al, 2021; MINCIOTTI, 2022).

O vocábulo “probidade” encontra origem etimológica no latim *probitate*, que denota aquilo que é bom. A improbidade (*improbitate*), por sua vez, relaciona-se a imoralidade e desonestidade, contrariando a honradez (NEVES; OLIVEIRA, 2022). Nesse sentido, improbidade administrativa é uma “conduta desonesta com a coisa pública, que afronte valores juridicamente protegidos (pela lei) e relevantes para o interesse público” (FERNANDES; PORTO; PENNA, 2022, p. 16). Assim, ao proteger a probidade, o legislador visa à manutenção da lisura no trato da coisa pública, resguardando o erário de eventuais violações.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 102, I, p, a competência do STF para processar e julgar, originariamente, o pleito de medida cautelar em ações diretas de inconstitucionalidade (BRASIL, 1988). Em complementação, a Lei nº 9.868/99, que trata do processamento da ADI, definiu certas restrições no tocante à atuação monocrática dos Ministros, ao determinar, no artigo 10, que “a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal” (BRASIL, 1999).

Apesar disso, é possível a concessão monocrática de liminar no período de recesso, pelo Presidente do STF, conforme disposto na citada lei, e em casos de urgência, por hipótese prevista no artigo 21, V, do Regimento Interno do STF (BRASIL, 1980).

Sob tal amparo normativo operou-se o deferimento parcial da medida cautelar pleiteada na ADI 7.236, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), com o fito de suspender dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 2022).

Em síntese, o Ministro Alexandre de Moraes declarou prejudicado o pleito no tocante a parágrafos do artigo 1º, haja vista sua apreciação no Tema 1199 (ARE 843989). Quanto a certas impugnações de disposições da Lei 8.429/1992, houve indeferimento do pedido de cautelar. Já no que tange a outros, deferiu-se a liminar para suspender a eficácia desses dispositivos (BRASIL, 2022).

A respeito do artigo 1º, §8º, da LIA, apesar de visar à proteção da boa-fé do gestor público que adota as orientações proferidas pelo Poder Judiciário, o critério estabelecido foi excessivamente amplo e pode gerar insegurança jurídica (FERNANDES; PORTO; PENNA, 2022). De outra banda, parcela divergente na doutrina pontua que, além de concretizar o princípio da eficiência e prestigiar a celeridade, o dispositivo dialoga com o artigo 24, da LINDB (NEVES; OLIVEIRA, 2022).

No que corresponde ao artigo 12, §1º, sua redação foi suspensa sob a fundamentação de que limitar a sanção de perda da função pública apenas ao vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente exercia na prática da conduta seria uma restrição à defesa da probidade. Por outro lado, parte divergente ressalta que as sanções delimitadas na sentença não podem alcançar situações fáticas distintas daquelas presentes no cometimento da infração (ARAÚJO, 2023).

Com relação ao §10 do artigo 12, a doutrina vai ao encontro da decisão proferida, de modo a concordar que, apesar de inelegibilidade e suspensão dos direitos políticos possuírem efeitos parecidos, não se trata de institutos iguais. Logo, a diminuição do prazo legal de inelegibilidade em decorrência da incapacidade eleitoral resultante de improbidade administrativa não encontra respaldo constitucional (ARAÚJO, 2023).

Igualmente, no tocante ao artigo 17-B, a doutrina converge com a decisão entendendo que, de fato, ao ordenar a obrigatoriedade da oitiva do Tribunal de Contas na propositura de acordo de não persecução civil, a norma viola a plena autonomia do Ministério Público, bem como interfere na estrutura organizacional desses tribunais (NEVES; OLIVEIRA, 2022). Nesse sentido já indicava o enunciado 731 do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC).

Quanto ao artigo 21, §4º, aponta-se a necessidade de tratamento sancionatório distinto entre os atos ilícitos em geral e os atos de improbidade administrativa, a fim de se preservar o mandamento constitucional de autonomia das instâncias, apoiando-se em decisões anteriores da Corte a esse respeito. Não obstante, nesse ponto difere posicionamento doutrinário, alegando que a independência não é absoluta, porquanto os fatos são os mesmos (NEVES; OLIVEIRA, 2022).

Por fim, no que concerne ao artigo 23- C, é pacífico o entendimento no sentido de sua inconstitucionalidade. De fato, não há óbice à responsabilização dos partidos políticos nos termos da Lei 9.096/95, em decorrência de práticas que ocasionam enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de seus recursos públicos ou de suas fundações. Porém, sem que haja prejuízo de incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As modificações promovidas na LIA erigiram diversas discussões acerca de sua efetiva constitucionalidade. Se, por um lado, prestigia o aperfeiçoamento da normativa da improbidade administrativa, por outro alega-se um fomento à impunidade.

À vista disso, evidencia-se que, ao condicionar a apreciação da liminar, a legislação pretende evitar, de um lado, a ocorrência de situações de difícil ou custosa reparação e, de outro, a criação de um descrédito por parte da população, diante dos casos em que o Plenário não referenda a decisão, de notável peso político, consoante acentua Martins (2023).

Em virtude disso, é imprescindível a promoção de amplo debate acerca dos dispositivos impugnados, para que, ao fim, em sede de plenário, possa chegar-se a uma decisão legítima, justa e em consonância com o ordenamento jurídico.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236 Distrito Federal**. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeideImprobidade.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno do STF de 1980**. Brasília: STF, 1980. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRESCIANI, L. P.; CRISPIM, S. F.; MELO, W. F.; MINCIOTTI, S. A.; PERAZZO, P.F. **Anais do ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO E COMUNICAÇÃO (ENGECEC)**. São Caetano do Sul: USCS; Campina Grande: UFCG, 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1i7qSTgXaGlKh2Iqs1IjYjabPIY-c6CqQ/view?pli=1>. Acesso em: 18 ago. 2023.

FERNANDES, Felipe; PORTO, José Roberto Mello; PENNA, Rodolfo. **Manual de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022.

MINCIOTTI, S. A.; PERAZZO, P. F.; COSTA, R. O.; BARBOSA, J. D. S.; RAMIRO, T.; SOUZA, L.; NOVI, L. **Anais do ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO E COMUNICAÇÃO (ENGECEC)**. São Caetano do Sul: USCS; Campina Grande: UFCG, 2022. Disponível em: www.even3.com.br/anais/iiengec2022. Acesso em: 18 ago. 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

REIS, Iaci Pelaes dos. A reforma à Lei da Improbidade Administrativa no contexto do estado republicano e seus impactos os direitos humanos-fundamentais: um arranjo normativo para escalada da impunidade? **Sociedade, Direito & Justiça**, v. 7, p. 27-51, fev. 2022. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/reforma-lei-da-improbidade-922674245>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SÁ, Acácia Regina Soares de. O futuro da probidade administrativa: análise de algumas alterações propostas. **Revista Judiciária do Paraná**, ano XVI, n. 22, p. 99-112, nov. 2021. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/futuro-da-probidade-administrativa-901755421>. Acesso em: 15 ago. 2023.