Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.13, 2023
ISSN 2178-6925

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: IMPACTOS SOCIAS E DESAFIOS NO SISTEMA PÚBLICO BRASILEIRO

ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW: SOCIAL IMPACTS AND CHALLENGES IN THE BRAZILIAN PUBLIC SYSTEM

Luã Costa de Oliveira

Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário de Caratinga, Nanuque/MG, Brasil

E-mail: lcatsoc@gmail.com

Maine Rosa Passos Costa

Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário de Caratinga, Nanuque/MG, Brasil

E-mail: maynepassos@gmail.com

Gustavo Campos Elbacha - Orientador

Mestre em Ciência, Tecnologia e Educação, professor de Direito Constitucional, Administrativo e Consumidor

E-mail: gustavoelbacha@hotmail.com

Resumo

A Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021, é uma legislação brasileira que visa combater atos de corrupção e improbidade por parte de agentes públicos. Essa lei estabelece diversas condutas consideradas como improbidade administrativa, como enriquecimento ilícito, nepotismo, fraudes em licitações, entre outros. O presente artigo buscar destacar a importância da Lei de Improbidade Administrativa, trazendo um breve histórico legislativo e comparativo das principais mudanças decorrente da nova Lei. Alterações que dificultam a atuação dos órgãos competentes no combate a esse ilícito. Também será um objetivo, mostrar a efetividade do Ministério Público, principal órgão nesse combate, e seus enfrentamento com a mudança da legislação, observar a falta de recursos e estruturação adequada no órgão, e ainda, como a morosidade da investigação e o julgamento dos casos também dificulta a aplicação da lei, principalmente após a nova LIA. De modo estatístico, destacar levantamento numérico anual da atuação nesses procedimentos processuais e comparação entre o antes da nova LIA e após a mesma. Além disso, demonstrar que a improbidade administrativa e a corrupção andam juntas e necessitam de atenção especial das autoridades, principalmente que o país caiu no ranking de países que mais enfrentam a corrupção. Assim, mostrar os impactos causados na sociedade das ações ímprobas dos agentes públicos e o embate dos direitos e garantias fundamentais em cumprir seus objetivos diante dos atos ilícitos. Analisando, portanto, os principais pontos de enfrentamentos das autoridades competentes e seus desafios ao longo dessa enorme jornada necessária a fim de aprimorar a legislação e buscar o fortalecimento dos mecanismos de combate à improbidade administrativa.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; agentes públicos; impactos; desafios; Ministério Público.

Abstract

Administrative Improbity Law No. 8.429/1992, amended by Law No. 14.230/2021, is Brazilian legislation that aims to combat acts of corruption and improbity on the part of public agents. This law establishes various conducts considered to be administrative improbity, such as illicit enrichment, nepotism, bidding fraud, among others. This article seeks to highlight the importance of the Administrative Improbity Law, providing a brief legislative and comparative history of the main changes resulting from the new Law. Changes that make it difficult for competent bodies to combat this illicit act. It will also be an objective to show the effectiveness of the Public Ministry, the main body in this fight, and its confrontation with the change in legislation, to observe the lack of resources and adequate structuring in the body, and also, the slowness of the investigation and the judgment of cases it also makes law enforcement difficult, especially after the new LIA. Statistically, highlight annual numerical survey of performance in these procedural procedures and comparison between before the new LIA and after it. Furthermore, demonstrating that administrative improbity and corruption go hand in hand and require special attention from the authorities, especially since the country has fallen in the ranking of countries that most face corruption. Thus, showing the impacts caused on society by the illegal actions of public agents and the impact on fundamental rights and guarantees in fulfilling their objectives in the face of illegal acts. Analyzing, therefore, the main points of confrontation between the competent authorities and their challenges throughout this enormous journey necessary to improve legislation and seek to strengthen mechanisms to combat administrative improbity.

Keywords: Administrative dishonesty; public agents; impacts; challenges; Public ministry.

1. Introdução

O conceito da palavra probidade está integralmente ligado à sua etimologia, que provém do latim *probitas, atis*, ao qual remete a noção de qualidade de quem é probo, íntegro e/ou honesto. A ideia de probidade, na administração pública, está inteiramente relacionada à moralidade administrativa, ou seja, os agentes públicos devem prestar serviços com a integridade, desempenhando-as com responsabilidades a fim de alcançar o bem comum da sociedade.

Em contrapartida, os atos opostos a esses acima mencionados, caso descumpridos pelo agente público, dar-se-ão lugar a improbidade administrativa, corrupção e, consequentemente ao desvio de recursos públicos.

O objetivo das leis, segundo doutrinadores do direito brasileiro, é estabelecer normas e regras que regulem a convivência em sociedade, garantindo a ordem, a justiça e a segurança jurídica. As leis têm como finalidade principal promover a harmonia entre os cidadãos, proteger direitos e deveres, regular condutas e punir eventuais transgressões. "O objetivo das leis é estabelecer um conjunto de normas que regulem a vida em sociedade, buscando garantir a igualdade, a justiça e a paz social" (SILVA, João, 2020).

A Lei de improbidade administrativa n° 8.429/92 foi criada com o objetivo de

regular a fiscalização e punição de irregularidades praticadas por gestores públicos, bem como combater as ações ou omissões que resultem em prejuízo ou lesão ao erário. Essa lei foi estabelecida para dar cumprimento ao artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988. Ela estabelece as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito durante o exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, além de trazer outras medidas pertinentes.

Contudo, a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, introduziu mudanças relevantes na regulamentação das ações e responsabilização dos gestores que praticam atos de improbidade administrativa. Observa-se que, considerando a atual situação política e administrativa brasileira, os conceitos de ética e moral estão se tornando utópicos, uma vez que frequentemente é possível acompanhar diversas notícias de corrupção, improbidade e desvio de dinheiro público, entre outros acontecimentos.

Esse tema, legislativo, possui uma importância significativa nos dias de hoje devido ao fato de que uma má administração de recursos públicos e os desvios provocados pela corrupção resultam em problemas sociais sérios, uma vez que tais montantes poderiam ser utilizados em áreas que a política pública se comprometeu a aprimorar, tais como saúde, educação, alimentação, emprego, habitação, transporte, entretenimento, segurança e previdência social, estabelecidos no artigo 6° da Constituição Federal. O bem-estar social, como objetivo principal da atuação governamental, deve ser aprimorado quando são estabelecidas leis que regulamentam, supervisionam e punem atos de má conduta administrativa.

Portanto, é necessário que os bens públicos sejam geridos de forma honesta, sempre passando pela avaliação do Interesse Público. Apesar da relevância clara da Lei de Improbidade Administrativa na sociedade atual, é comum a falta de consciência cidadã no que se refere à utilização e fiscalização dos recursos públicos.

A sociedade espera que um agente público mantenha uma conduta coerente com a probidade administrativa, cumprindo suas obrigações atuando em serviço à Administração Pública com honestidade, conduzindo o exercício de suas funções sem tirar proveito pessoal ou de terceiros através dos poderes ou possíveis facilidades decorrentes.

Contudo, um desafio relacionado a este assunto é que, ao analisar as alterações

ocorridas no texto da legislação, ela faz parte de uma tentativa evidente de enfraquecer a efetividade normativa e punitiva da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. É possível mencionar, como exemplo, a responsabilização de gestores públicos por Atos de Improbidade Administrativa, desde que comprovado apenas a intencionalidade em suas ações, pois a previsão de responsabilização por negligência foi abolida na nova Lei de Improbidade Administrativa.

O objetivo do presente trabalho busca expor os possíveis desafios das normas legais em estabelecer a eficácia da aplicação através dos órgãos competentes, como o Ministério público enfrente a atuação e coerção dos infratores e os consequentes impactos na sociedade civil, analisando as principais mudanças trazidas pela nova Lei. Destacando, também, a importância do assunto e a urgência de conscientizar a sociedade para a quantidade de ocorrências relacionadas à negligência com bens públicos, pois é uma realidade evidente na sociedade brasileira, ao qual, pode resultar em sérios danos financeiros aos recursos públicos.

2 Princípio Constitucional

No Brasil, com o advento da promulgação da Constituição Federal de 1988, redemocratizando a sociedade, recebendo direitos e garantias socias, a improbidade administrativa teve grande destaque na carta magna, trazendo em seu interior princípios que almejariam objetivos primordiais a fim de nortear as ações do Estado, aspirando o interesse público em conjunto com diversas diretrizes internacionais, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC): elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), ao qual foi promulgada pelo Decreto Presidencial 4.410/2002.

A constituição trata, mais especificadamente, sobre a improbidade administrativa e seus reflexos, no artigo 37, § 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."

"Os princípios constitucionais são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública", (CARVALHO FILHO, 2015). O ato ilícito do agente público para ser tipificado como um ato de improbidade administrativa deve ter esse traço comum ou característico de todas as modalidades de improbidade administrativa, quais sejam: desonestidade, má-fé e desvio de finalidade, ou seja, também uma violação aos princípios constitucionais da moralidade e legalidade. Este, diz respeito a realizar somente o que a lei permite, sempre com a finalidade de satisfação do interesse público, transparente para alcançar, de modo eficaz, resultados eficazes. "...o funcionário deve servir à Administração com honestidade, procedendo

no exercício de suas funções sempre no intuito de realizar os interesses públicos, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.” CAETANO, Marcello (1970).

3 Lei 8.429/92 e Lei 14.230/21

Fundamentada pelo artigo 37, § 4º da CF a Lei de Improbidade Administrativa, ou LIA – nº 8.429/92, traz consigo as normas processuais e as suas respectivas sanções que discorrem sobre o tema aqui tratado, conforme preambulo:

> Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

A referida lei teve um impacto histórico ao combate à improbidade, pois trata com exclusividade questões sancionadas que projetam coercitivamente atos ilícitos praticados pelos agentes públicos.

> Percebe-se que a Lei 8.429/92, representou significativo avanço no combate à improbidade administrativa, dando continuidade e maior eficácia ao que foi iniciado pela Constituição Federal de 1988, bem como a todo o conjunto normativo posterior, que mesmo sem muita expressividade, por tratar o tema de forma muito genérica, abriu os caminhos para que essa discussão se prolongasse até os tempos atuais. Além disso, foi capaz de oferecer verdadeira resistência às inúmeras investidas que contra ela surgiram no decorrer dos anos. O que demonstra que o anseio popular pelo combate à má gerência da coisa pública, responsável pela gênese da referida lei, permanece vivo. (AZEVEDO, p. 249, 2020)

Contudo, apesar de ser uma lei relativamente jovem, pois trata-se de menos de 30 anos de sua vigência e pelo histórico legislativo brasileiro ser mais moroso tratando-se de criar legislações, ainda mais no âmbito criminal, foi criado a PL nº 10.887/18 que após passar pelas casas legislativas em Brasília, sofreu alterações em seu texto, ficando, assim, promulgada a então Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.
Modificando, logo em seu início, no artigo primeiro, e afirmando seu o compromisso de “assegurar a integridade do patrimônio público e social”.

Segundo Carvalho JR (2022), defende que a LIA carecia de uma revisão com a finalidade de adequar-se com as mudanças decorrente da sociedade e da hermenêutica jurisprudencial, ao qual foi consolidada nos tribunais ao decorrer dos anos.

Não obstante, essa modificação sofreu e ainda sofre diversas críticas diante a sociedade e parte de integrantes dos órgãos competentes judiciais, principalmente no tocante a extinção da modalidade culposa, ou seja, para a configuração do ato de improbidade, e consequentemente imputar ao agente, este deverá possuir o dolo, intenção de praticar tal ato ilícito.

A lei de improbidade administrativa foi um grande avanço do combate à corrupção no Brasil, as mudanças aprovadas pela câmara são assustadoras, e sua aprovação é o maior marco da impunidade dos atos de improbidade na história. Deltan Dallagnol (2021).

4 Principais Mudanças

Ao analisarmos as principais mudanças, vale destacar que a Lei no 8.429/92 não foi revogada. O que ocorreu foi sua derrogação, por meio da Lei no 14.230/2021. Portanto, não existe, de forma literal, uma nova lei de improbidade administrativa, mas, em razão das significativas reformas na estrutura da lei original (Lei no 8.429/92), deu-se, conotativamente, a expressão "nova lei". Vanessa Carvalho, pag. 8, (2022)
Adentrando especificamente no texto da Lei, logo nos primeiros artigos teremos o primeiro grande impacto causado dessas alterações, justamente a extinção da culpabilidade para atos ímprobos, senão, vejamos *in verbis:*

> Art. 1º, § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as **condutas dolosas** tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Grifo nosso)

Após o advento da nova lei, passou-se a considerar somente o ato doloso de agir, realizar, concretizar. A explicação para o que vem a ser um ato doloso está inteiramente nos proximos parágrafos desse mesmo artigo:

> § 2º Considera-se dolo 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.
> § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, **sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa**. (Grifos nosso).

Doutrinariamente, vários autores dão nome a esse novo fato tipificado na LIA como dolo específico. O dolo específico, especialmente para os fins de caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade (GAJARDONI; CRUZ; FAVRETO, 2022).

O dolo do agente para toda e qualquer conduta tipificada na lei de Improbidade Administrativa passa a ser específico: consciência + vontade + finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (GUIMARÃES, 2022).

As alterações feitas pela Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021) não foram bem recebidas nem pela mídia, nem pela sociedade. A primeira crítica feita foi a de que a exigência de dolo nas ações do titular do cometimento de improbidade limitaria a aplicação de penalidades em razão do cometimento de crimes desse tipo. O mau gestor acabaria, desse modo, sendo premiado pela prática, uma vez que sua ação não estaria mais alcançada pela lei nova. Antônio Ivanildo Pereira (2022)

A exclusão do tipo culposo na improbidade por prejuízo ao erário ocasionará sérios danos à coletividade, isso porque, infelizmente, o descaso no trato do patrimônio público ainda é bastante considerável no nosso País. O malbaratamento da coisa pública foi durante muito tempo aceito pela sociedade, criando adágios populares como, por exemplo, o "rouba, mas faz." Rita Tourinho (2022)

A jurisprudência tradicional do STJ, firmada a partir da antiga redação da LIA, entendia que bastava o dolo genérico para a configuração da improbidade. O §2º do art. 1º, da nova LIA, superou o entendimento jurisprudencial para exigir, a partir de agora, o dolo específico para a configuração de improbidade (NEVES; OLIVEIRA,

2022)

Houve, também, uma alteração, do ponto de vista processual, benéfica, no sentido de que o artigo 23 da Lei 8.429/92 fixava que o prazo prescricional seria de 5 anos após o término do exercício do mandato, cargo ou função pública. Redação que foi totalmente revogada pela nova LIA, passando a vigorar novo entendimento prescricional no prazo de 8 anos, contados a partir da ocorrência do fato, infração, se permanente, após a sua cessão, vejamos:

> Art. 23. 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.

Outro marco que caracterizou diversas críticas no âmbito processual foi a instauração da prescrição intercorrente, mediante redação do artigo 23, § 8º:

> § 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela **metade do prazo previsto no caput** deste artigo.
> [...]
> § 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, **reconhecer a prescrição intercorrente** da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo." (Grifo nosso)

Desse modo, o texto de lei é expresso a limitação temporal aplicada a essa prescrição caso transcorram quatro anos entre o ajuizamento da demanda e a publicação da sentença, ficará totalmente consumado o fato e prescrevendo o ato. Para exemplificar em um caso hipotético e simples, caso o Ministério Público ajuíze uma ação por improbidade administrativa, no ano de 2020, contra um ex-prefeito de certa cidade pelos atos ocorridos em 2019, o poder judiciário terá que apreciar a ação, e se for o caso, sentenciar o ex-prefeito em até 4 anos. Para tanto, é correto afirmar que, caso não tenha a condenação até o final de 2024, ou seja, os quatro anos passados, terá formalizado a prescrição intercorrente e, com isso, o ex-prefeito, ao qual, foi réu, não poderá mais ser condenado por aquele fato específico.

Aqui temos grande dilema, pois, o mesmo prazo é valido para atos de improbidade menores, e também, no mesmo prazo, será valido para o grau de maior complexidade.

Se formos comparar, caso essa mesma lei estivesse em vigor na época da maior operação anticorrupção do país, a Lava Jato, os atos praticados pelos infratores teriam sido todos encerrados por prescrição, sem mesmo o seu julgamento, uma vez que o judiciário Brasileiro é corriqueiramente moroso nos processos de julgamentos.

Em outras palavras, comparando a situação com um esporte de corrida, pode-se afirmar que o legislador diminuiu o tempo para se concluir e ainda colocou obstáculos para complexificar, de uma maratona, criou-se uma corrida de 100 metros com barreiras.

Para Frederico Koehler (2022):

> "A prescrição intercorrente segue lógica diversa da prescrição principal, pois sua ocorrência não depende de um comportamento atribuível à parte, como a sua omissão em ajuizar a demanda. A modalidade intercorrente está ligada ao retardamento na prestação jurisdicional, ou seja, ao mero transcurso do prazo durante a tramitação do processo, sendo irrelevante que a conduta

da parte autora tenha contribuído ou não para a demora."

Por fim, é licito descrever a legitimidade dada ao Ministério Público, no artigo 22, em instaurar os inquéritos para apuração de atos de improbidade administrativa, com objetivo de reunir provas na ocorrência ou não do ato ímprobo:

> " Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14 desta Lei, poderá instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado e requisitar a instauração de inquérito policial."

No tópico a seguir será tratada com exclusividade os ofícios e dados relevantes sobre a ação do Ministério Público.

5 Atuação do Ministério Público

O Ministério Público é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, responsável por zelar pelos interesses da sociedade e pela defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No que diz respeito à improbidade administrativa, o Ministério Público possui atribuições específicas para atuar nesse campo, conforme descrito no inciso III do artigo 129 da Constituição Federal de 1988:

> "São funções institucionais do Ministério Público:
> [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;"

O Ministério Público tem o poder de instaurar inquéritos civis para apurar a prática de atos de improbidade administrativa. Nessa fase, o órgão pode requisitar documentos, ouvir testemunhas e realizar diligências para obter elementos de prova.

O órgão também conta com a legitimidade para ajuizar ações de improbidade administrativa perante o Poder Judiciário. Essas ações têm como objetivo responsabilizar os agentes públicos e particulares que praticaram atos de improbidade, buscando a reparação dos danos causados ao erário e a aplicação de sanções previstas na LIA.

Ademais, pode recomendar aos gestores públicos a adoção de medidas para prevenir a prática de atos de improbidade administrativa. Além disso, pode celebrar termos de ajustamento de conduta com os envolvidos, estabelecendo obrigações e compromissos para corrigir irregularidades e evitar a judicialização do caso, atuando como fiscal da lei em processos judiciais que envolvam a improbidade administrativa. Nessa função, o órgão tem o dever de apresentar pareceres e sustentações orais, celebrando Termos de Ajustamento de Conduta – TAC ou Acordos de Não Persecução Cível – ANPC, buscando a correta aplicação da lei e a defesa dos interesses públicos.

Por conseguinte, ele poderá interpor recursos em casos de improbidade administrativa, buscando a reforma de decisões judiciais que considera contrárias à lei.

Nas palavras de Hugo Nigro Mazzilli (2015), o ministério público compreende:

> "uma instituição, porque tem uma organização, destina-se a um fim social, e este fim é o bem comum; tem caráter nacional, pois, apesar dos vários ramos, seus instrumentos, garantias e finalidades são os mesmos. É ainda

> órgão do Estado (não do governo, nem do Poder Executivo), dotado de especiais garantias para desempenhar funções ativas ou interventivas, em juízo ou fora dela, em defesa dos maiores interesses da coletividade, como o combate ao crime por meio da ação penal pública, a fiscalização dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública para que respeitem os direitos assegurados na Constituição, a defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos, o controle externo da atividade policial. Em suma, O Ministério Público zela por interesses indisponíveis ou de larga abrangência social."

Portanto, é uma instituição estatal com a autonomia e independência funcionais, as quais destacam-se por zelar pela ordem jurídica, estabelecer o regime democrático os interesses sociais. Hugo Nigro (2013).

Atualmente, o Conselho Nacional do Ministério Público, conta com uma Comissão de Defesa da Probidade Administrativa, instituída mediante resolução nº 185, de 2 de março de 2018, com a finalidade de "fortalecer as políticas públicas de enfrentamento da corrupção e a tornar ainda mais eficiente a articulação voltada ao desenvolvimento de estratégias direcionadas ao aprimoramento da atuação do Ministério Público na temática" CNMP (2023)

Como sabido, o Ministério Público conta com uma gama de ferramentas as quais auxiliam no combate e instauração de processos, sejam administrativos ou judiciais. Neste contexto, existe o programa do ministério público, chamado um retrato, trata-se de divulgação de dados, informações relevantes sobre a atuação do MP:

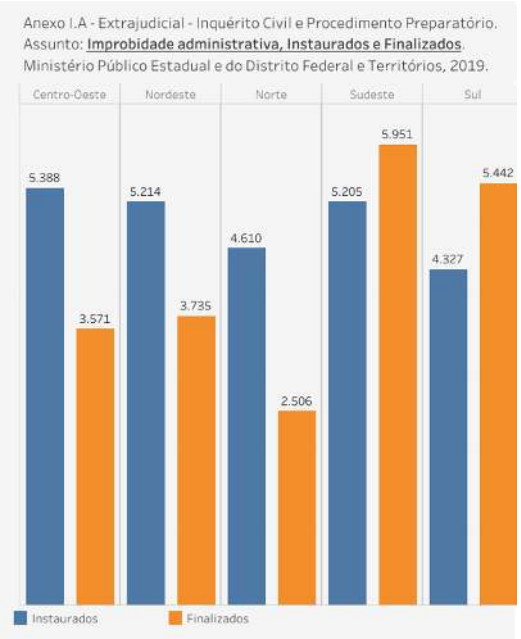
> "Nos termos do art. 1º, § 1º, da Resolução CNMP nº 74, de 19 de julho de 2011, a Comissão de Planejamento Estratégico atua na coleta de dados do Ministério Público da União e dos Estados referentes à estrutura de pessoal, tecnologia da informação, orçamentária e financeira), os quais são objeto de divulgação, pela Presidência do CNMP, na ferramenta online "Ministério Público: um retrato", que apresenta dados sobre a atuação funcional e administrativa das unidades e ramos do Ministério Público, além do CNMP.
>
> A partir da 8ª edição (2019), a publicação "MP: Um Retrato" passou a ser editado em relatório de BI (*Business Intelligence*). A publicação em formato BI facilita o cruzamento e a análise de dados, além de permitir a criação de relatórios e painéis que favorecem o processo de tomada de decisão." Site CNMP (2023)

A partir desse momento, passaremos a analisar dados informados diretamente do CNMP, do programa de divulgação anual "Ministério Público: um retrato". Os dados a seguir mostram o levantamento de inquérito civil e procedimento preparatório extrajudicial, especificamente do tema Improbidade administrativa. O recorte demonstrativo busca mostrar o comparativo, nacional dividido entre regiões, entre o ano 2019 (levantamento anterior a mudança da nova Lei de improbidade) e posteriormente, mostrando os dados de 2022 (logo após o vigor da Lei).

No ano de 2019, foram instaurados um total de 23.569 procedimentos de improbidade administrativa, finalizados 21.081 e feito total de 3.505 petições iniciais sobre o tema, conforme imagem e gráficos abaixo:

Anexo I.A - Extrajudicial - Inquérito Civil e Procedimento Preparatório: Movimentações processuais considerado o assunto classificado "Improbidade administrativa". Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2019.

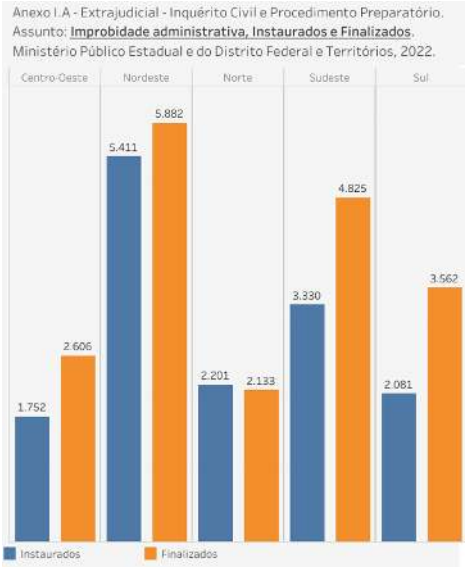
	Nordeste	Sul	Norte	Sudeste	Centro-Oeste	Total geral
Instaurados	4.039	4.327	4.610	5.205	5.388	**23.569**
Finalizados	3.611	5.442	2.506	5.951	3.571	**21.081**
Em Andamento	3.529	7.338	13.681	24.955	11.858	61.361
Petição Inicial	785	666	286	1.079	689	**3.505**



Em contrapartida, em 2022 foram registrados somente 13.464 de instaurações, 18.778 finalizados e somente 1.644 petições, demonstrativo nas imagens:

Anexo I.A - Extrajudicial - Inquérito Civil e Procedimento Preparatório: Movimentações processuais considerado o assunto classificado "Improbidade administrativa". Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2022.

	Centro-Oeste	Sul	Norte	Sudeste	Nordeste	Total geral
Instaurados	1.752	2.081	2.201	3.330	4.100	**13.464**
Finalizados	2.606	3.562	2.133	4.825	5.652	**18.778**
Em Andamento	9.601	3.222	2.175	10.311	2.059	27.368
Petição Inicial	229	246	156	588	425	**1.644**



Em um comparativo direto do levantamento entre esses dois anos, pode-se ponderar algumas reflexões pertinentes a fim de instigar a opinião pública e técnica. Será que a diminuição de 2022 de instauração de procedimentos em cerca de 42 porcento em relação ao ano de 2019 foi meramente uma coincidência? O demonstrativo indica que houve significativa diminuição nos procedimentos de entrada na atuação do Ministério Público, talvez, a dificuldade, ou obstáculos, causados pela nova LIA pode ter intimidado esses números, em razão de haver maior dificuldade na instauração da investigação junto a atos específicos do agente para configuração do ilícito de improbidade.

6 Impactos Sociais

6.1 Corrupção no Brasil

As ações de atos ímprobos levam a graves consequências para o país ao qual abrem precedentes para diversos atos ilícitos como a corrupção generalizada nos mais diversos setores da sociedade, principalmente no setor público. No Brasil, existe a Lei anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, em que pese, completou 10 anos em agosto deste ano. Sua criação foi um marco histórico no país, pois diante dos vastos escândalos de corrupção descobertos, e sob o clamor social de combate a corrupção, levaram a câmara legislativa a legislar sobre o assunto, de modo a frear ou inibir esses ilícitos. Porém, a Lei anti corrupção é mais voltada para a mitigação da corrupção no âmbito das licitações públicas, com finalidade de sancionar leis punitivas diretamente as empresas privadas que participam de modo ilegal perante os contratos com a administração pública.

Internacionalmente, existe o índice de percepção da corrupção, ao qual elenca um ranking de países e escala seus índices conforme o combate essas práticas:

> O Índice de Percepção da Corrupção é o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido pela Transparência Internacional desde 1995, ele avalia 180 países e territórios e atribuindo notas em uma escala entre 0 e 100. Quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país. (Trecho retirado diretamente do Site oficial IPC/Transparencia Internacional)

Neste contexto, o Brasil encontra-se na 94ª colocação, atrás até mesmo de países como Cuba e Senegal:

> Entre 2012 e 2022, o Brasil perdeu 5 pontos no Índice de Percepção da Corrupção e caiu 25 posições, saindo da 69ª para a 94ª colocação. Os 38 pontos alcançados pelo país em 2022 representam um desempenho ruim e o coloca abaixo da média global (43 pontos), da média regional para América Latina e Caribe (43 pontos), da média dos BRICS (39 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20 (53 pontos) e da OCDE (66 pontos). (Trecho retirado diretamente do Site oficial IPC/Transparencia Internacional)

Esse, talvez, seja um reflexo das escolhas dos últimos anos do Brasil em muitas oportunidades enfraquecer o sistema anticorrupção/improbidade no País, causa primordial na impunidade generalizada na comunidade.

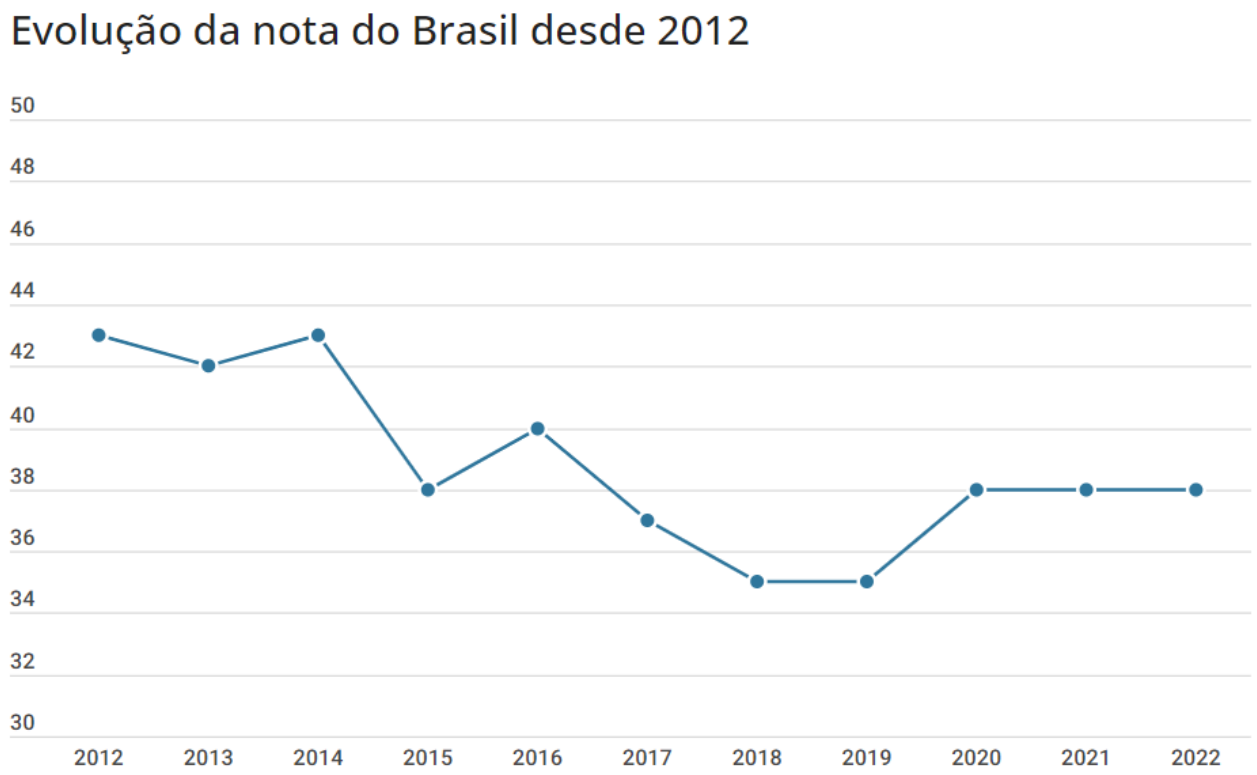


Gráfico retirado diretamente do Site oficial IPC/Transparência Internacional)

6.2 Impactos na Sociedade

No Brasil, os atos de corrupção pública têm escandalizado a sociedade e existe um clamor para que o Estado demonstre eficiência no combate às ações de Improbidade Administrativa. Tem se exigido cada vez mais "a efetividade e operatividade dos sistemas de responsabilização dos agentes públicos, cujas bases normativas estão instituídas" OLIVEIRA e GROTTI (2021)

O impacto causado pela improbidade administrativa é um problema grave que afeta a sociedade brasileira de diversas maneiras. A impunidade relacionada a esse tipo de conduta apenas intensifica os impactos negativos.

A improbidade administrativa, generalizada, contribui para a disseminação da

corrupção em todos os níveis da administração pública. Resultando, assim, em desvio de recursos públicos, favorecimento de empresas e pessoas próximas aos gestores. Fato este que acaba impactando diretamente o orçamento público, aos quais levam a falta de investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura, voltadas em políticas públicas, garantidas na Constituição Federal de 1988 no capítulo das Garantias Fundamentais e Sociais, estabelecida a partir do artigo 6º, ou seja, um grave ataque aos direitos fundamentais do cidadão, voltadas para a mitigação da desigualdade social.

> O patrimônio público, que inclui recursos captados por meio de impostos, deveriam ser empregados e investidos nas áreas da educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados conforme o artigo 6° da Constituição Federal, inviabilizam a efetivação dos direitos sociais. Mary Anne Freitas (2022)

Por consequente, a improbidade administrativa prejudica diretamente a população mais vulnerável, pois desviam recursos que poderiam ser utilizados a melhora na qualidade de vida dessas pessoas. Contribuindo, portanto, para a perpetuação da desigualdade social no país.

> “O patrimônio público, constituído de recursos financeiros e bens imateriais, vem sendo dilapidado ao longo dos anos por enriquecimento ilícito, dano ao erário ou atos que atentem contra os princípios da administração pública. Ocorre que, serviços essenciais que deveriam atender as necessidades sociais para se atingir o desejado bem estar social, são afetados por estes desvios. Por isso, ao se tratarem casos de improbidade administrativa, deve-se considerar seus impactos sociais. “Mary Anne Freitas (2022)

> “A corrupção, como asseverado, resulta em sérios problemas para o país. Comportamentos ilegais culminam na redução do pagamento de tributos, não ingresso de receitas, má gestão e desperdício de dinheiro público. Com isto, torna mais difícil a proteção dos direitos fundamentais sociais, com a redução de investimentos em políticas públicas, o que prejudica toda a população e, em especial, aquela mais vulnerável” CAMBI, p. 14 (2014).

Neste desfecho, a impunidade dos desvios de verbas (improbidade administrativa) acaba por gerar maior desconfiança e descrédito nas instituições públicas, uma vez que a sociedade passa a acreditar que o Estado não é capaz de punir os responsáveis por atos de corrupção, o que mina a confiança na democracia e enfraquece a participação cidadã.

> “Os representantes legais, constituídos pelo povo, insistem em tratar a coisa pública como extensão do seu particular, para defender seus interesses e para a manutenção de seus cargos por meio de coligações políticas criadas em uma cultura de favores prestados entre eles, fazendo perdurar ao longo dos anos, o fenômeno da corrupção. Mary Anne Freitas (2022)

Além disso, esses fatos afetam negativamente o ambiente de negócios nacionais e internacionais, desestimulando investimentos e prejudicando o desenvolvimento econômico do país. Logo, empresas estrangeiras podem evitar investir em um ambiente onde a corrupção é endêmica, o que impacta diretamente o crescimento e a geração de empregos, não existe investidor que queira colocar seus investimentos em um país em que reina a insegurança na economia.

Por fim, a falta de recursos causada pela corrupção e pela improbidade administrativa afeta diretamente a prestação de serviços públicos. Hospitais sem estrutura, escolas precárias e falta de infraestrutura básica são apenas alguns exemplos dos impactos negativos que a população sofre em decorrência da impunidade e a ilicitude generalizada nesses casos.

7 Desafios no Sistema Público

O enfrentamento da improbidade administrativa no sistema público Brasileiro enfrenta diversos desafios que são observados pelas autoridades que tem competência para atuar no combate a estes atos, como o Ministério Público, mas não somente este órgão, mas também as Câmaras Legislativas e a população, no sentido de denunciar as práticas ilícitas.

Um dos grandes fatores que podem ser levantados seria a falta de recursos e estruturas inadequadas. Muitas vezes, os órgãos responsáveis pelo combate à improbidade administrativa, como o Ministério Público, não possuem recursos suficientes para realizar a investigação e processos de forma eficiente. Além disso, a falta de estrutura adequada, como equipes reduzidas e tecnologia limitada, dificultam o trabalho de identificação e punição dos casso de improbidade. Faz-se necessário colocar em pauta que, claramente, essas questões podem não ser realidade em todas as localidades, pois, a falta de estruturação afeta, na maioria dos casos, os órgão no interior com menores estruturações.

Como falado anteriormente, a impunidade que reina nesse meio, também, é um grande desafio para lidar. Diversas vezes, os casos de corrupção e desvio de recursos públicos demoram para serem investigados e julgados, permitindo que os responsáveis continuem exercendo suas funções e cometendo novos atos de improbidade. Além disso, a aplicação de penas brandas ou a falta de efetividade das punições também contribuem para a sensação de impunidade. O agravante neste caso se junta com o advento da prescrição intercorrente da nova LIA.

Em alguns casos, as autoridades e servidores públicos envolvidos em atos de improbidade podem resistir às investigações e dificultar o acesso às informações necessárias para a apuração dos fatos. Além disso, a falta de cooperação entre os órgãos responsáveis pelo combate à improbidade, como o Ministério Público e a Polícia, também pode dificultar o trabalho de investigação e a punição dos casos.

Por fim, a influência política é um fator relevante no enfrentamento da improbidade administrativa. Várias vezes, autoridades e servidores públicos envolvidos em atos de corrupção possuem ligações políticas que dificultam a imparcialidade das investigações e a aplicação das punições devidas. A pressão política e o nepotismo também podem interferir no trabalho dos órgãos responsáveis pelo combate à improbidade.

São fatos que mostram e indicam que o sistema público deve melhorar com a finalidade de fazer com que o combate à impunidade ocorra, e a Lei preventiva ou punitiva, funcione diante dos infratores.

8 Considerações Finais

O presente trabalhou buscou adentrar no histórico legislativo da lei de improbidade administrativa, modulando as principais mudanças, ou pelo menos as mudanças que se tornaram mais incomodas no combate a esses ilícitos, trazendo

dados da atuação do MP e a diminuição numérica dos procedimentos instaurados, levantando um questionamento real que a no LIA pode ter causado na instauração dos procedimentos de improbidade administrativa.

Ainda, a nova Lei de Improbidade Administrativa, em primeiro contato, parece não mais se preocupar com os prejuízos gerados aos cofres públicos, gerando incompetência e descaso de agentes públicos. O advento do dolo específico para enquadramento do ato ilícito deve seu principal aliado na impunidade. Aponta Rita Tourinho (2022)

> Porém, no afã reducionista, o legislador, ao estabelecer tipos taxativos no art. 11, deixa de fora diversas condutas desonestas praticadas por agentes públicos, que maculam gravemente a gestão administrativa e comprometem a credibilidade dos Poderes do Estado. A nova Lei de Improbidade, na sua interpretação literal, distancia-se da realidade ao ponto de se tornar inaplicável, seja no seu aspecto material – caso, por absurdo, exija-se o dolo específico na constituição do ilícito – no seu aspecto processual, acolhendo-se integralmente o prazo de 04 (quatro) anos para a prescrição intercorrente. O tempo certamente mostrará as implicações dessa nova roupagem conferida pelo Congresso Nacional à Lei de Improbidade Administrativa. Rita Tourinho (2022)

Ainda, verificou-se que a improbidade administrativa e a corrupção andam lado a lado, infelizmente existe a corrupção generalizada nos mais diversos ramos da sociedade, principalmente no setor público.

> No caso brasileiro, os vícios seculares da prática administrativa (patrimonialismo, clientelismo, nepotismo, favoritismo etc.) são os ingredientes a dosar a recorrente necessidade de reformulação e aperfeiçoamento institucional na promoção e efetivação da responsabilidade dos agentes públicos. Dentro deste contexto, não há a menor dúvida que o enfrentamento das práticas de corrupção no aparelho ou organização do Estado responde pelas modificações, criações e sucessivas aperfeiçoamentos na matéria. OLIVEIRA; GROTTI, p. 4, (2021)

Dados trazidos do IPC mostram que o Brasil vem caindo no ranking e revela o enfraquecimento dos mecanismos de combate a corrupção no País, um retrocesso total por parte das autoridades competentes, legislativos e governantes.

Assim, os impactos sociais causados pela improbidade e corrupção generalizada são fatores que acarretam a desigualdade social no país, fazendo com que a população mais carente sofra maiores impactos, uma vez que precisa do serviço estatal como auxilio e enfrentamento no exercício da cidadania proposto nas garantias fundamentais e sociais da constituição Brasileira.

O grande desafio apontado neste trabalho, será das autoridades competentes em se remodelar diante das dificuldades internas e estruturais dos órgãos de combate a improbidade administrativa, e no enfrentamento das dificuldades externas, seja pelas Leis mais frouxas ou pela cooperação dos órgãos estatais.

Infelizmente, nas palavras de Sérgio Cavalieri Filho: “o nosso país é afamado pela distância entre a realidade e a norma jurídica.” Fato este que acaba gerando uma insegurança nas mais diversas camadas da sociedade, seja jurídica, social ou econômica.

Assim, esse trabalho é finalizado com as palavras de Daltro, ao qual resume totalmente o que se esperar de toda sociedade no combate a essa ilicitude:

> Por todo exposto, conclui-se que a improbidade é um mal que deve ser não só prevenido, como combatido, através da mudança na mentalidade e passividade da sociedade, e da adoção de um sistema que contenha meios eficazes para punir aqueles que desrespeitam a res pública e os valores consagrados em um Estado Democrático de Direito. DALTRO, p. 62, (2017)

Referências

ANNE FREITAS DE LIMA, Mary. **Lei de Improbidade Administrativa, regulação e responsabilização de ações ou omissões de gestores públicos no Brasil.** 2022. [versão digital].

AZEVEDO, B. de A.; SOUZA, P. N.; CARNEIRO, G. R.; ALMEIDA NETO, H. S. C.; ARAUJO, M. M. G. V. **O impacto social da lei de improbidade administrativa. [s.l.]: Interfaces Científicas**, 2020. [versão digital]
CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Sociologia Jurídica. São Paulo: Forense, 1997. [versão digital]

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 26/07/2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 16/08/2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: . Acesso em: 28 fev. 2022

CAETANO, Marcello. Depoimento. Rio de Janeiro: Distribuidora Record, 1975. [versão digital]

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020. [versão digital].

CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013. In: **Revista do CNMP.** [s.l.]: [s.n.], 2019. [versão digital].

CARVALHO, Vanessa Carla. Nova lei de improbidade administrativa: a extinção da culpabilidade. 2022. [versão digital]

DAUD, Antônio. Lei de Improbidade Administrativa esquematizada. **Estratégia Concurso**, 2022. Disponível em: <https://gratis.estrategiaconcursos.com.br/wp-content/uploads/2022/08/E-book-Nova-Lei-de-Improbidade-Esquematizada.pdf>. Acesso em: 17/09/2023.

DALTRO, Oscemário Forte et al. Improbidade Administrativa. In: **Revista Faipe.** [s.l.]: Revista Faipe, 2017. [versão digital]

DICIONÁRIO PRIBERAM. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/>. Acesso em: 15/10/2023.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. Atlas. 27a ed.

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.

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

Índice de percepção da corrupção. **Transparência internaciona Brasil**, 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 10/10/2023.

KOEHLER, Frederico. Suspensão da prescrição intercorrente na nova Lei de improbidade administrativa. **Meu site jurídico**, 2022. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2022/09/13/suspensao-da-prescricao-intercorrente-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 19/10/2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à justiça e o Ministério Público. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 38.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

Mudanças na Lei de Improbidade são 'assustadoras', diz Deltan. **Uol notícias**, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/06/17/lei-de-improbidade-deltan-dallagnol.htm>. Acesso em: 16/10/2023.

"Ministério Público: um retrato" mostra atuação destacada do MP brasileiro no combate à improbidade administrativa. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14520-ministerio-publico-um-retrato-mostra-atuacao-destacada-do-mp-brasileiro-no-combate-a-improbidade-administrativa?highlight=WyJpbXByb2JpZGFkZSIsImltcHJvYmlkYWRlJyJd>. Acesso em: 19/10/2023.

Ministério Público: um retrato, relatório. **Conselho Nacional do Ministério Público**, 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 19/10/2023.

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

OLIVEIRA, José Roberto; GROTTI, Dinorá Adelaide. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa: críticas ao Projeto de Lei do Senado nº 2.505/2021.** Brasília: Associação Nacional dos Procuradores da República, 2021. [versão]

SINÔNIMOS ONLINE. Disponível em: <https://www.sinonimos.com.br/>. Acesso em: 10/10/2023.

SUZUKI, Rodrigo; SPAZIANTE, Ana Clara. O dolo específico na nova lei de Improbidade Administrativa. **Migalhas**, 2022. Disponível em: < https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/o-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 28/09/2023.

TOURINHO, Rita. **O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso?** Curitiba: Juruá, 2022. [versão digital]