



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

THARSILA UCHÔA DA SILVEIRA

**POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E
EFICIÊNCIA COM A ALTERAÇÃO LEGISLATIVA PROMOVIDA PELA LEI Nº
14.230/2021 NO ARTIGO 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

FORTALEZA

2025

THARSILO UCHÔA DA SILVEIRA

POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E
EFICIÊNCIA COM A ALTERAÇÃO LEGISLATIVA PROMOVIDA PELA LEI Nº
14.230/2021 NO ARTIGO 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito

Orientadora: Prof.^a. MSc. Fernanda Cláudia
Araújo da Silva.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S591p Silveira, Tharsila Uchôa da.
 POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E EFICIÊNCIA COM A
 ALTERAÇÃO LEGISLATIVA PROMOVIDA PELA LEI Nº 14.230/2021 NO ARTIGO 11 NA LEI DE
 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA / Tharsila Uchôa da Silveira. – 2025.
 48 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
 Curso de Direito, Fortaleza, 2025.
 Orientação: Prof. Me. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.
1. Improbidade administrativa. 2. Lei nº 14.230/2021. 3. Moralidade. 4. Eficiência. 5. Taxatividade. I.
 Título.

CDD 340

THARSILO UCHÔA DA SILVEIRA

POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E
EFICIÊNCIA COM A ALTERAÇÃO LEGISLATIVA PROMOVIDA PELA LEI Nº
14.230/2021 NO ARTIGO 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito

Orientadora: Prof.^a. MSc. Fernanda Cláudia
Araújo da Silva.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a MSc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

MSc. Raoni Marques Oliveira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Arthur Quirino dos Santos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dedico este trabalho a todos aqueles que indignam-se com a normalização da corrupção e da má gestão na Administração Pública.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai e principal apoiador, Francisco Gilson Araújo da Silveira, que me ensinou, pelo exemplo, o valor do trabalho e do esforço. Sou grata por ter me proporcionado as condições para estar aqui hoje. Seus atos diários de dedicação e cuidados a mim nunca serão esquecidos.

À minha mãe e amiga, Francisca Antônia Uchôa da Silveira, sou grata por me agradecer com o conforto de uma vida sem grandes preocupações, por acordar cedo mesmo quando não precisava para me ajudar a sair de casa, por me auxiliar em todas as tarefas, entre outros tantos atos diários que me possibilitaram a constância nos estudos. Esmeros como estes não passam despercebidos.

Sou imensamente grata ao meu parceiro de vida, Ângelo Artur Bessa Viana, por compartilhar comigo há 7 anos os sucessos e as vicissitudes da vida, por acalantar meu choro quando eu achava que não ia conseguir e por sempre acreditar mais em mim do que eu mesma. Sua compreensão, seu apoio e seu empenho em me auxiliar em tudo que preciso me dão a calma de que necessito para passar meus dias.

Aos meus sogros, por sempre me receberem com grande acolhimento em sua casa.

Aos queridos amigos que fiz na Faculdade de Direito, pelos conselhos e experiências repartidas, especialmente nesta parte final da trajetória.

À Prof.^a. MSc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva, por aceitar orientar e dar vida a este trabalho, cujo tema me é tão caro.

Ao MSc. Raoni Marques Oliveira, cuja dissertação acerca do direito fundamental a uma Administração Pública eficiente inspirou a definição do tema deste trabalho.

Ao mestrando Arthur Quirino dos Santos e novamente ao MSc. Raoni Marques Oliveira, que gentilmente se disponibilizaram a compor a banca avaliadora deste trabalho.

À Faculdade de Direito, por transformar a minha vida.

A banalização da corrupção e impunidade têm deixado os brasileiros atônitos. Vivemos, na verdade, num estado de anomia letal que fere a alma e a dignidade. (TRANSFERETTI, 2015, p. 156)

RESUMO

Analisa-se os efeitos da alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, especialmente no que se refere à mudança de estrutura do art. 11, que passou a conter um rol taxativo de condutas atentatórias aos princípios da Administração Pública. A pesquisa reflete criticamente sobre a compatibilidade da nova modelagem normativa com os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência. Como objetivos específicos, examina-se a evolução histórica da legislação sobre improbidade administrativa no Brasil, destacando a consolidação da Lei nº 8.429/1992, o conteúdo normativo e a relevância dos princípios da moralidade e da eficiência, enfatizando a aplicação concreta e projeção constitucional, bem como relata os impactos jurídicos e práticos decorrentes da taxatividade do referido art. 11, sobretudo no que tange à redução do alcance da tutela da probidade administrativa e à dificuldade de responsabilização de agentes públicos por condutas dolosas sem tipificação expressa. A metodologia utilizada baseia-se em pesquisa bibliográfica e documental, com análise da legislação, doutrina especializada e jurisprudência recente.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; Lei nº 14.230/2021; Moralidade; Eficiência; Taxatividade.

ABSTRACT

This study analyzes the effects of the legislative amendment introduced by Law No. 14.230/2021 to the Administrative Improbity Law, particularly regarding the structural change of Article 11, which now contains an exhaustive list of acts considered to violate the principles of Public Administration. The research critically reflects on the compatibility of the new normative framework with the constitutional principles of morality and efficiency. As specific objectives, it examines the historical evolution of legislation on administrative improbity in Brazil, highlighting the consolidation of Law No. 8.429/1992, the normative content and significance of the principles of morality and efficiency—emphasizing their concrete application and constitutional relevance—and reports on the legal and practical impacts resulting from the exhaustive nature of the new Article 11. These include the narrowing of protections for administrative probity and the increased difficulty in holding public agents accountable for willful misconduct not expressly typified. The methodology is based on bibliographic and documentary research, including analysis of legislation, specialized legal scholarship, and recent case law.

Keywords: administrative improbity; Law No. 14.230/2021; morality; efficiency; closed list.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 POR ONDE ANDOU A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA BRASILEIRA? ELEMENTOS HISTÓRICOS IDENTIFICADORES	13
3 CONTORNOS SOBRE OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVAS	21
3.1 O princípio da moralidade	22
3.2 O princípio da eficiência administrativa	24
3.3 O direito fundamental à boa administração	27
4 O COMPROMETIMENTO DA TUTELA DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA EM CONSEQUÊNCIA DA NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 11	30
4.1 O retrocesso na proteção da probidade e da moralidade administrativas	31
4.2 Os reflexos da alteração legislativa na proteção do princípio da eficiência	35
4.3 A alteração legislativa e seus impactos em condutas anteriormente sancionadas pela Lei de Improbidade Administrativa: uma análise do caso Douglas Augusto Pinheiro de Oliveira	36
4.4 O decréscimo no ajuizamento de ações de improbidade administrativa: uma reflexão	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS	43

1 INTRODUÇÃO

A probidade administrativa, enquanto princípio constitucional, constitui parâmetro de legitimidade e controle da atuação do agente público. Consagrada no art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988, sua proteção foi regulamentada de forma sistemática pela Lei nº 8.429/1992, a qual instituiu o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa.

A referida legislação teve como um de seus pilares a previsão, no art. 11, condutas que atentam contra os princípios da Administração Pública adotando, para isso, uma redação de caráter aberto e exemplificativo, voltada à proteção ampla da integridade administrativa.

Todavia, com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, houve significativa alteração no regime jurídico da improbidade administrativa, com destaque para a reformulação do art. 11, que passou a prever um rol taxativo de condutas, além de exigir o dolo específico para a caracterização do ato ímprobo.

Tais mudanças suscitam intensos debates quanto a sua compatibilidade com os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, bem como quanto à efetividade do combate à corrupção, notadamente em contextos nos quais o desvio de finalidade e o abuso de poder ocorrem sob a aparência de legalidade formal.

A presente monografia tem como objetivo central analisar se a alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021 compromete a proteção constitucional dos princípios da moralidade e da eficiência, ao restringir o alcance da improbidade administrativa a condutas previamente descritas em lei, mesmo quando estas violam de forma evidente os deveres ético-funcionais do agente público.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota a revisão bibliográfica de doutrina nacional especializada. Também é realizada a análise sistemática da legislação no tempo, com o intuito de evidenciar a evolução normativa da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, são examinados precedentes jurisprudenciais emblemáticos, inclusive decisões recentes do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que revelam os impactos práticos da reforma na responsabilização de agentes públicos. Neste sentido, foi realizada uma análise qualitativa de caso concreto, contrastando a interpretação da lei antiga com a aplicação da nova legislação, de modo a evidenciar as consequências jurídicas da reforma para a efetividade do controle da Administração Pública.

A estrutura do trabalho está dividida em três capítulos principais, além da introdução e considerações finais. No primeiro, é traçado um panorama histórico da evolução da improbidade administrativa no Brasil, desde a Constituição Imperial até a consolidação da Lei nº 8.429/1992, buscando demonstrar o papel crescente da ética pública na estrutura jurídica do Estado.

O seguinte examina os princípios da moralidade e da eficiência administrativa, destacando sua densidade normativa, evolução constitucional e interligação com o dever de boa administração.

Já o último capítulo trata especificamente da reforma legislativa de 2021, analisando criticamente as alterações promovidas no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa e o consequente tensionamento entre o novo modelo normativo e a ordem constitucional vigente.

Espera-se, ao final do trabalho, contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre os riscos de retrocesso na proteção da probidade administrativa e sobre os limites da intervenção legislativa em matéria de direitos fundamentais.

2 POR ONDE ANDOU A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA BRASILEIRA? ELEMENTOS HISTÓRICOS IDENTIFICADORES

A expressão “probidade”, em maior ou menor medida, é conceito que permeia o ordenamento jurídico brasileiro. Primeiramente, na Constituição Política do Império do Brasil de 1824¹, o termo aparece como requisito essencial para ser membro dos “Conselhos Geraes de Província” (sic!) (art. 75). Nesse sentido, revela-se o uso do vocábulo como qualidade ligada à integridade e honradez do indivíduo.

Ainda, apesar de prever a inviolabilidade do Imperador, figura concebida como detentora de sacralidade (art. 99), já era estabelecida pela primeira Constituição a responsabilidade dos Ministros de Estado por traição, peita, suborno, concussão, abuso de poder, falta de observância da lei, bem como pela dissipação dos bens públicos (art. 133).

Ademais, era decretada a responsabilidade dos empregados públicos por eventuais abusos e omissões praticados no exercício da função (art. 179, XXIX). Esta tendência de valoração negativa a condutas perpetradas pelo agente público em benefício próprio por meio de seu cargo permeará a ideia atual de “improbidade administrativa”.

Por outro lado, o constituinte estabeleceu uma distinção ao dispor acerca dos Juizes e Officiais de Justiça, visto que, para a responsabilização destes optou por uma norma de eficácia limitada, dispondo que apenas seria efetivada por “Lei regulamentar” (art. 156).

No plano infraconstitucional é importante notar o papel do Código Criminal de 1830², o qual tipificou os crimes contra a boa ordem e a Administração Pública, entre os quais destaca-se a falta de exatidão no cumprimento dos deveres funcionais, transgressão que pode ser relacionada à falta de zelo e eficiência na função:

SECÇÃO VI

Falta da exacção no cumprimento dos deveres

Art. 153. Este crime póde ser commettido por ignorancia, descuido, frouxidão, negligencia, ou omissão, e será punido pela maneira seguinte:

Art. 154. Deixar de cumprir, ou de fazer cumprir exactamente qualquer lei, ou regulamento. Deixar de cumprir, ou fazer cumprir, logo que lhe seja possível, uma ordem, ou requisição legal de outro empregado.

Penas - de suspensão do emprego por um a nove mezes. [sic!]

¹ BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. (Sic!). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 14 abr. 2025.

² BRASIL. **Código Criminal, de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//LEIS/LIM/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em 14 abr. 2025.

Em seguida, na primeira Constituição da República³, o termo surge de forma mais relevante, como um bem jurídico a ser tutelado, com previsão de que se consubstancia crime de responsabilidade a conduta do Presidente da República que atentar contra a probidade da administração (art. 54, 6º).

Ademais, no art. 82 deste diploma era prevista expressamente a responsabilização dos funcionários públicos por seus “abusos e omissões” e por “indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos”.

Essa previsão revela uma preocupação, já presente no início do período republicano, com a responsabilização do agente público não apenas por ações diretas, mas também por sua omissão em reprimir condutas irregulares no âmbito da Administração.

Nota-se uma íntima relação com o que, de forma mais recente, veio a se consolidar como um dos pilares da Lei de Improbidade Administrativa: a proteção dos princípios administrativos, especialmente os da legalidade, moralidade e eficiência.

E, com a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, foi prevista a possibilidade de qualquer indivíduo “representar, mediante petição, aos poderes públicos, denunciar abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados” (art. 72, §9º).

Na Constituição de 1934⁴ a responsabilidade do Presidente da República foi mantida nos termos da Carta anterior. Além disso, foi estabelecida a responsabilidade solidária do funcionário público com a Fazenda por quaisquer prejuízos causados por “negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos” (art. 171). No mais, foi cancelada a responsabilidade do presidente e demais autoridades nas esferas civil e criminal pelos abusos cometidos (art. 175, §13).

A Constituição seguinte⁵, de 1937, ainda que elaborada em um regime de feição autoritária e concentradora, preservou, em seu texto, a tipificação do crime de responsabilidade do Presidente da República por atos que atentassem contra a probidade administrativa (art. 85, alínea d).

Esta previsão normativa revela a persistência de uma preocupação formal com a moralidade administrativa, ainda que destituída de efetividade prática diante do enfraquecimento das instituições de controle e da supressão das liberdades democráticas.

³ BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

⁴ BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 14 abr. 2025

⁵ BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 14 abr. 2025.

Na Constituição de 1946⁶ a tutela da probidade administrativa seguiu retraída. Entretanto, além da conhecida responsabilização do presidente e dos funcionários públicos por abusos, foi determinado que a lei deveria dispor sobre o “sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica” [sic!] (art. 141, §31).

Embora a normatização da matéria tenha sido delegada à legislação infraconstitucional, tal previsão evidencia uma incipiente preocupação do constituinte com a repressão ao uso indevido da função pública para fins de obtenção de vantagem patrimonial indevida.

Trata-se, portanto, de um marco inicial na consolidação do repúdio à conduta que, futuramente, seria formalmente tipificada como ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, dispondo de forma inaugural sobre a responsabilidade e a ética, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho⁷:

Já tivemos a oportunidade de consignar, em obra de nossa autoria, que as Constituições mais antigas não se referiram à proteção da moralidade e da ética. Foi a Constituição de 1946 que, primeiramente, tratou do tema com o perfil do que hoje dispõe a vigente Constituição. Na parte final do art. 141, § 31, dispunha essa Carta: “A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.² Observe-se que a menção ao “enriquecimento ilícito” e ao “abuso de cargo ou função pública” refletiu, sem dúvida, a preocupação do então Constituinte com o respeito à ética e aos princípios morais que devem reger a Administração Pública. Entretanto, é forçoso reconhecer, tal mandamento não se revestiu de eficácia, permanecendo como mero postulado de exortação, sem, contudo, irradiar efeitos de contenção contra a doença da corrupção e o hábito da má-fé.

Denota-se um esforço embrionário de moralização da Administração, ainda que inserido em um contexto institucional carente de mecanismos eficazes de concretização, visto que a legislação regulamentadora em questão apenas seria sancionada anos depois.

Posteriormente, em caráter infraconstitucional, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950⁸, definiu de forma precisa os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado. Dentre as condutas elencadas, destacam-se aquelas que configuram atentado à probidade administrativa, revelando a preocupação normativa em coibir desvios éticos no exercício das funções públicas de maior relevo institucional:

⁶ BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 abr. 2025.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Improbidade administrativa: razões sociológicas. **In: Temas atuais de Direito Público**. Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai. Londrina: Thoth Edit, 2019. p 556-557.

⁸ BRASIL. **Lei nº 1.079**, de 10 de abril de 1950. Lei dos Crimes de Responsabilidade; Lei do Impeachment. 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em 24 abr 2025.

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
 - 2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
 - 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
 - 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
 - 5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
 - 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
 - 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.
- [sic!]

Nesta tipificação, é possível observar que os atos de improbidade (no sentido de condutas que atentam contra a probidade) estão relacionados à ideia de descumprimento de deveres funcionais, bem como com o uso abusivo das prerrogativas do cargo.

Essas condutas, embora não sistematizadas sob a nomenclatura atual de improbidade administrativa, já revelavam uma preocupação com a responsabilização de agentes que desvirtuassem os princípios da legalidade e moralidade, esta característica especialmente no inciso de número “7”.

A noção de improbidade, nesse contexto, emerge como desvio ético-funcional, ainda que ausente um regime jurídico específico e autônomo para o seu tratamento.

Embora a nomenclatura remeta ao Direito Penal, a classificação dos crimes de responsabilidade é, na verdade, de infração político-administrativa.⁹ São condutas que, embora possam eventualmente ter repercussão criminal caso especificamente tipificados, são tratadas em um regime jurídico próprio, tendo como sanção principal a perda do cargo.

Apenas com a Lei nº 3.164, de 1957¹⁰ foi atendido o mandado constitucional do §31, do art. 141 da Carta de 1946. Ainda que a norma tenha estabelecido diretrizes mínimas para o devido processo legal, como a previsão de legitimidade ativa para o Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo (art. 1º, §2º), mostrou-se omissa quanto à definição de condutas que caracterizam atos ímprobos, por limitar-se a apenas quatro artigos.

⁹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 1129.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 4 jun. 1957. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164impressao.htm. Acesso em 26 abri. 2025.

Com vistas a suprir essa lacuna, em 1958 foi promulgada a Lei nº 3.502¹¹, conhecida como Lei Bilac Pinto, que legislou de maneira mais precisa sobre o enriquecimento ilícito e ampliou a concepção de servidor público, ao abranger uma gama mais ampla de agentes estatais:

Art. 1º O servidor público, ou o dirigente, ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiar de enriquecimento ilícito ficará sujeito ao seqüestro e perda dos respectivos bens ou valores. [sic!]

§ 1º A expressão servidor público compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Além disso, no art. 2º foi elencado um rol de condutas consideradas como hipóteses de enriquecimento sem causa:

Art. 2º Constituem casos de enriquecimento ilícito, para os fins desta lei:

- a) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em leis, regulamentos estatutos ou em normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos;
- b) a doação de valores ou bens do patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a êsse respeito;
- c) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente;
- d) a percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente superior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;
- e) a obtenção de vantagem econômica por meio da aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;
- f) a utilização em obras ou serviços de natureza privada de veículos máquinas e materiais de qualquer natureza de propriedade da União, Estado, Município, entidade autárquica, sociedade de economia, mista, fundação de direito público, empresa incorporada ao patrimônio da União ou entidade que receba e aplique contribuições parafiscais e, bem assim, a dos serviços de servidores públicos, ou de empregados e operários de qualquer dessas entidades. [sic!]

A complementação legislativa, embora tenha representado um avanço pontual, ainda estava longe de constituir um sistema efetivo de combate à improbidade administrativa, visto que apenas tutelava especificamente o enriquecimento ilícito. Vale destacar que estas legislações não se mostraram efetivas na prática, conforme ensina Carvalho Filho¹²:

¹¹ BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 22 dez. 1958. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502impressao.htm. Acesso em 26 abr. 2025.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 558.

A legislação instituída com base nas Constituições anteriores insere-se naquelas em que o brasileiro conclui que “não pegou”. De fato, as Leis nºs 3.164, de 1.6.1957, cognominada de Lei Pitombo-Godói Ilha, e 3.502, de 21.12.1958, conhecida como Lei Bilac Pinto, não tiveram a força coercitiva desejada. Pode até mesmo afirmar-se que, na prática, foram ignoradas, inaplicadas e sequer comentadas por especialistas, sugerindo a ideia de que a lei estava presente, mas não era para ser aplicada.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1967¹³, elaborada em contexto de regime militar, ao disciplinar os direitos e garantias individuais, passou a prever a possibilidade de perdimento de bens tanto nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta quanto nos casos de danos ao erário, representando verdadeira inovação legislativa.

Em comparação com os diplomas anteriores — que restringiam a punição civil apenas às situações de enriquecimento ilícito — observa-se um avanço na proteção da probidade administrativa, com a inclusão expressa do dano ao patrimônio público como fundamento para a perda de bens.

A partir dessa previsão constitucional, não apenas os agentes públicos que enriquecessem de forma ilícita, como também qualquer pessoa que concorresse para o prejuízo aos cofres públicos, foi alcançada pelas sanções civis, evidenciando uma ampliação do conceito de improbidade administrativa.

Em seguida, em um período de intensificação das restrições das garantias constitucionais, o Ato Institucional nº 5¹⁴ determinou a possibilidade de confisco dos bens de todos que tenham enriquecido ilicitamente no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 8º), previsão que demonstra a concentração de poder no âmbito do Executivo.

Apenas com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988¹⁵ é que a expressão “improbidade administrativa” passou a figurar de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro.

¹³ BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 26 abr. 2025.

¹⁴ BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em 26 abr. 2025.

¹⁵ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 maio 2025.

O texto constitucional, ao estabelecer no *caput* do art. 37 os princípios que regem a Administração Pública, consagrou um novo paradigma de atuação estatal, voltado à transparência, à ética e à responsabilização dos agentes públicos.

Nesse sentido, o §4º do mesmo artigo representou um marco normativo ao prever, de maneira inédita, sanções severas para os atos de improbidade administrativa, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, todas sujeitas à gradação legal.

A partir desta previsão constitucional, José dos Santos Carvalho Filho¹⁶ defende que a o constituinte de 1988 buscou a tutela da moralidade em razão da sensibilidade às condutas antiéticas dos administradores:

Se tais Constituições tiveram o cuidado de aludir ao tema, a Constituição de 1988 deixou transparecer em várias passagens que não bastaria a mera exortação de respeito à moralidade, mas, ao contrário, revelava-se imprescindível que a sociedade conhecesse os diversos setores em que o princípio da ética teria papel mais relevante. Com isso, além de insculpir, no art. 37, *caput*, a moralidade como princípio fundamental da Administração, dispersou nas linhas de alguns capítulos a apreensão e a agonia indicativas de que o Constituinte não desconhecia o comportamento habitual antiético que há séculos aflige o grupo social.

Neste contexto, faz-se necessário destacar o conceito do princípio da probidade elaborado por Juarez Freitas¹⁷, o qual dispõe que este preceito consubstancia impedimento à mácula de quaisquer princípios administrativos, de forma a tutelar, especialmente, a moralidade administrativa:

A partir daí, pode ser reelaborada a noção conceitual do princípio da probidade administrativa, vendo-o como aquele que veda a violação de qualquer um dos princípios, independentemente da caracterização de dano material, desde que tal violação se mostre causadora concomitante de um dano mensurável, num certo horizonte histórico, à moralidade administrativa, prejuízo este a ser aferido por critérios que não devem descansar suas raízes em juízos preordenados pela vindita ou por outros impulsos menos nobres, recomendando-se, ainda uma vez, a atitude ponderada dos que não abusam da coercitividade, nunca admitindo transitar além dos limites traçados pela preservação da harmonia e da justiça numa sociedade livre, simultaneamente sem escorregar para subjetivismos contingentes.

O autor preleciona ainda que pratica ato de improbidade administrativa quaisquer agentes públicos que “atentarem contra as pautas morais básicas”¹⁸ de modo que dá enfoque à proibição à violação da moralidade administrativa e dos princípios da Administração Pública.

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2019, op. cit., p. 557.

¹⁷ FREITAS, Juarez. **Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação**. *Revista de Direito Administrativo*, v. 204, p. 65-84, 1996. p. 71.

¹⁸ *Ibidem*. p. 72.

Neste contexto, a promulgação da Lei nº 8.429/1992 marcou um importante avanço no ordenamento jurídico, ao estruturar um regime próprio para os atos de improbidade, prevendo hipóteses específicas, sanções proporcionais e um procedimento sistematizado, em consonância com a proteção dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Todavia, as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 evidenciam um movimento de retração na tutela da probidade, ao restringir a tipificação de condutas, o que, sob o pretexto de evitar excessos sancionatórios, acabou por dificultar de sobremaneira a responsabilização de agentes ímprobos.

Dessa forma, embora a evolução normativa iniciada com a Constituição de 1988 e consolidada com a Lei nº 8.429/1992 tenha representado um salto qualitativo em relação ao modelo fragmentado e lacônico que vigorava nas décadas anteriores. O cenário atual aponta para um retrocesso preocupante no tocante à proteção da moralidade e eficiência administrativa.

3 CONTORNOS SOBRE OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVAS

A discussão sobre o posicionamento dos princípios no ordenamento jurídico, sua força normativa e aplicação nas decisões judiciais foi — e ainda é, em certa medida — um dos maiores debates da teoria do Direito.

Paulo Bonavides¹⁹ ensina que há três fases distintas atinentes à juridicidade dos princípios. A primeira é a fase jusnaturalista, em que são caracterizados pela abstratividade e com normatividade nula, fundamentados por axiomas jurídicos e fundamentados em um ideal de justiça.

Em seguida, na fase positivista, os princípios são inseridos nas leis e nos códigos. Entretanto, apesar desta aparente legalidade, o autor argumenta que os positivistas transformam os princípios em “meras pautas programáticas supraleais”, à míngua de normatividade.

Posteriormente, de acordo com o entendimento pós-positivista, a partir do final do século XX, as Constituições afirmam a superioridade dos princípios, tornando-os um “pedestal normativo”.²⁰

Adiciona o autor que as decisões das Cortes Internacionais de Justiça foram fundamentais para a elevação dos princípios ao grau juspublicístico e sua normatividade.

Aprofundando sobre a classificação dos princípios, Atienza e Manero²¹ distinguem estes em “princípios em sentido estrito” e em “diretrizes ou normas programáticas”. Todavia, tem-se reconhecida a ambiguidade intrínseca a este tipo de norma, que em contextos diferentes pode ser interpretada ora como uma, ora como outra classificação.

Especifica-se que “em sentido estrito” princípio é compreendido como “norma que expressa os valores superiores de um ordenamento jurídico”. Por outro lado, como diretriz ou norma programática, princípio é uma “norma que estipula a obrigação de perseguir determinados fins”.

Desta feita, aferida a normatividade dos princípios em geral, é possível delinear o conteúdo dos princípios da moralidade e da eficiência da Administração Pública.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 30ª. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2015, p. 264 - 268.

²⁰ Ibidem. p. 269.

²¹ ATIENZA, M.; MANERO, J. R. **Sobre princípios e regras**. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, Guanambi, v. 4, n. 01, p. 04-24, 2017. p. 5. DOI: 10.29293/rdfg.v4i01.144. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13876>. Acesso em: 8 abr. 2025.

3.1 O princípio da moralidade

Conforme ensina Caio Tácito²², no direito francês, em teorização pioneira pelo jurista Maurice Hauriou, a moralidade está conexa à ideia de excesso de poder, o qual é mais extenso do que a noção de legalidade.

Observa-se, à primeira vista, que a violação ao princípio da legalidade acarreta, simultaneamente, ofensa à moralidade em sentido amplo. No entanto, os conceitos não se confundem.

Embora determinado ato administrativo seja exteriorizado em conformidade com a legalidade estrita, é possível que não corresponda aos deveres éticos, indo de encontro com a moralidade. Nesse sentido expõe Emerson Garcia²³:

Não é suficiente que o agente permaneça adstrito ao princípio da legalidade, sendo necessário que obedeça à ética administrativa, estabelecendo uma relação de adequação entre seu obrar e a consecução do interesse público. A norma, instituída pelo órgão que detenha tal prerrogativa, delimita as atribuições dos agentes públicos e estatui os meios a serem por eles utilizados para o alcance de determinados fins, denotando seu caráter funcional, como ideia de obra a realizar.

Ainda, a concretização da ordem pública está adstrita à ordem moral. Caio Tácito, explica que é pressuposto para a própria competência do agente público a sua vinculação a objetivos éticos, razão pela qual deve motivar seus atos como condição de validade²⁴.

A elevação da moralidade ao patamar de princípio constitucional com a Constituição Federal de 1988 revela substancialmente o marco pós-positivista e a negação à separabilidade entre direito e moral, argumento defendido por Hart²⁵ na clássica obra ‘O conceito de Direito’:

Sustento neste livro que, embora haja muitas conexões contingentes diferentes entre o direito e a moral, não há conexões conceptuais necessárias entre o conteúdo do direito e o da moral, e daí que possam ter validade, enquanto regras ou princípios jurídicos, disposições moralmente iníquas.

²² TÁCITO, Caio. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 242, p. 167-176, 2005, p. 173.

²³ GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7ª, ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013. e-book. p. 157.

²⁴ TÁCITO, Caio. loc. cit.

²⁵ HART, H.L.A. **O conceito de Direito**. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001. p. 331.

Ao aprofundar o conceito de moralidade, Emerson Garcia²⁶ ensina que a adequação a este preceito é analisada sob a ótica da intenção — denominada móvel — e o objetivo do agente ao realizar o ato. Deste modo, ainda que em conformidade com a lei, será o ato “inválido se resultar de caprichos pessoais do administrador, afastando-se do dever de bem administrar e da consecução do bem comum.”

A partir desta análise focada na intenção do agente, é possível interligar a violação ao princípio da moralidade à mácula do ato administrativo por desvio de finalidade.

De acordo com Hely Lopes Meirelles²⁷, o desvio de finalidade, também denominado desvio de poder, é uma “violação ideológica da lei”, o qual configura-se quando o agente público pratica um ato administrativo com fins ou motivos diversos daqueles determinados pela norma ou pelo interesse público.

Deste modo, a transgressão manifesta-se no objetivo que impulsiona o ato. A irregularidade ocorre quando o administrador público desvirtua a finalidade pretendida pelo legislador, direcionando a atuação estatal para objetivos alheios ao interesse público.

Exsurge, neste sentido, a faceta subjetiva da moralidade, qual seja, de observância da probidade administrativa. Nesse sentido, Cláudio Ari Mello²⁸:

O próprio preceito constitucional permite compreender que a improbidade administrativa, para os efeitos nele previstos, é uma espécie de ato ilícito *não-penal* praticado pelos agentes públicos. O texto da norma parece já remeter a definição de improbidade administrativa ao exame do elemento subjetivo do ato ilícito, a exemplo das infrações penais. Essa remissão ao elemento subjetivo da conduta resulta da própria expressão improbidade, que expressa sobretudo desonestidade, deslealdade, má fé, ou seja, espécies de condutas portadoras de um vício da vontade moralmente reprovável.

Nota-se, portanto, que a moralidade administrativa está imbricada ao cumprimento de deveres éticos de honestidade, lealdade, boa-fé. Assim, o descumprimento destas imposições leva à improbidade administrativa.

Nesta mesma óptica, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça²⁹ acerca improbidade é que esta é caracterizada como uma “imoralidade administrativa qualificada”,

²⁶ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 3, n. 35, 2002, p. 8-9.

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed, São Paulo: Malheiros, 2015. p.123.

²⁸ MELLO, C. A. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 235, 93–116, 2004, p. 112.

²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 176.178/PI**. Relator Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 26 jun. 2012, Diário da Justiça Eletrônico 29 jun. 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201200966783 Acesso em 05 jun. 2025

ou seja, uma forma agravada de ofensa à moralidade administrativa, marcada por maior reprovabilidade social e jurídica:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES APLICADAS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1. À luz de abalizada doutrina: "A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...)." in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

2. A aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 exige que o magistrado considere, no caso concreto, "a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (conforme previsão expressa no parágrafo único do referido artigo). Assim, é preciso analisar a razoabilidade e a proporcionalidade em relação à gravidade do ato ímprobo e à cominação das penalidades, as quais podem ocorrer de maneira cumulativa ou não (Precedente: AgRg no REsp 1.242.939/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24.5.2011, DJe 30.5.2011).

3. A aplicação das sanções ocorreu de forma fundamentada e razoável, incidindo, no caso, a Súmula 7/STJ. Precedentes: REsp 1.173.845/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 08/06/2010, DJe 27/04/2011; AgRg no AREsp 19.850/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp n. 176.178/PI, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 26/6/2012, DJe de 29/6/2012.)

Essa qualificação mais severa da improbidade administrativa revela um compromisso constitucional com a ética na função pública, traduzida na exigência de que os agentes públicos atuem com honestidade, imparcialidade e respeito ao interesse coletivo.

3.2 O princípio da eficiência administrativa

O expresso dever de observância do princípio da eficiência na Administração Pública apenas despontou no ordenamento jurídico brasileiro com a reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (EC nº 19/98).

Apenas na exposição de motivos do projeto da emenda, o vocábulo “eficiência” é citado 5 vezes, inclusive é sinalizado antes de qualquer outro como um dos resultados esperados da reforma:

Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

* incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.³⁰

Para que o princípio da eficiência seja observado, faz-se necessário que o administrador público execute suas funções com “presteza, perfeição e rendimento funcional”.³¹

Decorre do princípio da eficiência o dever de eficiência por parte dos servidores públicos, o qual Hely Lopes Meirelles³² correlaciona com o chamado “dever de boa administração”. O autor aponta que este direcionamento era consagrado pelo ordenamento jurídico brasileiro desde o Decreto Lei nº 200/67, o qual instituiu o “controle de resultado”.

Ocorre que, ao erigir a “eficiência” a termos de princípio constitucional, este parâmetro não se relaciona apenas a um controle de mera responsabilização do agente *a posteriori*, torna-se possível invalidar o ato administrativo por desatendimento ao preceito.

Todavia, a possibilidade de anulação judicial do ato administrativo por desatendimento à eficiência ainda é matéria controversa. Vladimir Rocha França³³ defende a impossibilidade deste controle com fundamento apenas no princípio da eficiência:

Mas a eficiência, quando interpretada em conjunto com os demais princípios jurídicos (especialmente os da moralidade e o da proporcionalidade), pode orientar a aferição [sic] da juridicidade da ação administrativa. O que o juiz não pode fazer é, empregando exclusivamente o princípio da eficiência, invalidar o ato administrativo.

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho³⁴ acompanha doutrinariamente a corrente que sustenta a inviabilidade de invalidação judicial, argumentando, ainda, que esta espécie de controle sofra “...limitações e só pode incidir quando se tratar de comprovada ilegalidade.”

Por outro lado, em que pesem os posicionamentos contrários ao controle judicial da eficiência, a inexistência de instrumentos de fiscalização e repressão adequados

³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL Nº 49, de 18 de agosto de 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicao-de-motivos-148914-pl.html> Acesso em: 11 mar. 2025.

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit, p. 105.

³² MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit, p. 116.

³³ DA ROCHA FRANÇA, Vladimir. Eficiência administrativa na constituição federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 220, p. 165-177, 2000, p. 175.

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37 ed. Barueri: Atlas, 2023. p. 113.

comprometeria a efetividade desse princípio, transformando-o em mera proclamação sem qualquer impacto na Administração Pública.

Neste sentido, Alexandre de Moraes³⁵ ressalta que não é atribuição do Poder Judiciário o planejamento e a execução de políticas públicas. No entanto, deve ser realizado o controle dos atos imoderados dos gestores com base no princípio da eficiência:

O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários deverá ser realizado tendo como parâmetros os princípios constitucionais da Administração Pública, inclusive, o princípio da eficiência, em especial em seu sentido de direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, pois a Constituição Federal prevê no inciso IV do art. 3º que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Em que pese a crítica de que “Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente.”³⁶ a constitucionalização do termo no art. 37 da CRFB efetivou um dever de controle deste parâmetro.

De forma brilhante, Cordeiro Rocha³⁷ explica que a eficiência é sindicável e não se confunde com a discricionariedade administrativa. Neste sentido:

O fundamento do controle jurisdicional da eficiência administrativa é, em princípio, o mesmo fundamento do controle jurisdicional da administração. A administração é sujeita a controle externo com fundamento na reserva de jurisdição que atribui ao poder judiciário, no Estado de Direito, a atividade de dizer o direito, como decorrência da relação entre os poderes. O controle jurisdicional alcança o administrador na verificação dos seus deveres legais, entre eles o dever de boa administração. O Poder Judiciário realiza o controle da eficiência administrativa desde que o faça como medida de atuação jurisdicional.

Nesta linha, Juarez Freitas³⁸ defende ser necessário reavaliar o conceito de discricionariedade. O autor argumenta ser equivocado a definição como “irrestrita liberdade para emitir juízos de conveniência ou oportunidade quanto à prática, ou não, de certas políticas, como se estas não fossem mensuráveis”.

³⁵ DE MORAES, Alexandre. Princípio da eficiência e controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários. **Revista de direito administrativo**, v. 243, p. 13-28, 2006, p. 26.

³⁶ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 2, n. 18, 2000. p. 4.

³⁷ ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Eficiência Administrativa e o Estado de Direito. **Revista Jurídica Cesumar** - [S.l.], v. 22, n. 2, p. 345–361, 2022. p. 359.

³⁸ FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **NOMOS**, Fortaleza, v.35, n.1, 2015, p.195-217. jan./jun. p. 09 Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/21688>. Acesso em 05 abr. 2025.

Nesse sentido, a viabilidade de controle jurisdicional da eficiência administrativa se revela não apenas possível, mas imprescindível para assegurar a previsão não seja apenas um ideal normativo, mas um parâmetro efetivo de gestão e prestação de serviços públicos.

Nota-se que Cordeiro Rocha³⁹ exemplifica como objeto de controle jurisdicional o cumprimento dos deveres do administrador, dentre eles o autor cita o “dever de boa administração”. Ocorre que, ao despontar de um lado um dever, emerge, em sentido oposto, um direito.

3.3 O direito fundamental à boa administração

Intrinsecamente ligada à ideia de eficiência administrativa exsurge a discussão acerca da existência de um direito à boa administração.

No plano internacional, a garantia foi positivada na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia assinada em 7 de dezembro de 2000, na cidade de Nice, na França:

Artigo 41.º

Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. C 303/10 PT Jornal Oficial da União Europeia 14.12.2007

2. Este direito compreende, nomeadamente:

a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente;

b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;

c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.⁴⁰

Apesar da recente normatização do direito à boa administração pela União Europeia, o termo era anteriormente amplamente reconhecido como um princípio administrativo.

Notadamente, no processo C-255/90 P de 31 de março de 1992 (Jean-Louis Burban contra Parlamento Europeu), o jurisdicionado buscou anular decisão que o recusou em um

³⁹ ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro, Op. cit., p. 359.

⁴⁰ EUROPEIA, União. Tratado de Nice. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, v. 80, p. 1-87, 2001. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>. Acesso em 01 abr. 2025.

concurso sob o fundamento de violação ao dever de solicitude e ao princípio de boa administração.

Os conceitos de princípio da eficiência e da boa administração são interligados de forma que Mello⁴¹ defende ser aquele uma “faceta” deste.

Marques Oliveira⁴², ao refletir sobre o novo paradigma do Direito Administrativo e o direito à boa administração, argumenta que a atividade administrativa deve estar sempre voltada para atender às necessidades dos cidadãos, não podendo se tornar um fim em si mesma.

A razão de existir da Administração Pública é servir à coletividade, garantindo a efetivação de direitos e interesses comuns.

Certo é, portanto, que é na esfera administrativa que se verificam as demais garantias fundamentais consagradas, sejam estas as denominadas “liberdades negativas” - direitos de primeira dimensão - como a liberdade de locomoção, ou os direitos sociais e coletivos - de segunda dimensão -, tais como o direito à saúde e à segurança.

Neste sentido, Lírío do Valle⁴³ pondera que o aprimoramento da função administrativa é a maneira mais eficaz de assegurar os direitos constitucionais:

Duas notas impõem-se em relação aos efeitos do reconhecimento de um direito fundamental à boa administração no sistema constitucional brasileiro: a primeira ressalta que, no âmbito da função administrativa, se concretizam os demais direitos fundamentais explícitos e implícitos no texto constitucional, Vale dizer que o aperfeiçoamento do exercício da função administrativa – que, repita-se, é primária e diretamente relacionada à concretização dos direitos fundamentais – é o caminho mais eficaz para assegurar sua efetividade. O relevo se justifica pela circunstância de que atualmente, muito se tem louvado o papel do Judiciário na garantia dos referidos direitos; todavia, essa atuação reparadora se revelará, quando menos, mais tardia, quando comparada com aquela potencialmente desenvolvida direta e tempestivamente pela administração.

Dessa forma, não é aceitável que, sob o pretexto de proteger um interesse público abstrato, o poder público desconsidere as reais demandas dos administrados, agindo de maneira arbitrária ou indiferente às suas necessidades.

⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit, p. 126.

⁴² OLIVEIRA, Raoni Marques. **O Direito fundamental a uma administração pública eficiente análise da sua implementação no âmbito legislativo**. 2023. 187 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará. p. 23.

⁴³ VALLE, Vanice Regina Lírío do. **Direito fundamental à boa administração e governança democratizando a função administrativa**. Tese de Pós-doutorado apresentado na Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2010. p. 125. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/c0f282f9-95bc-41c0-90cd-4e308386733c>. Acesso em 04 abr. 2025

A boa administração não é apenas uma orientação, mas um direito fundamental dos cidadãos, que devem ser tratados de forma cordial e eficiente, e que sejam atendidas todas as suas garantias constitucionais.

Ao analisar especificamente o ordenamento jurídico brasileiro, trata-se o direito à boa administração de uma norma implícita⁴⁴, decorrente dos fundamentos da República e dos princípios administrativos positivados na Constituição, especialmente o princípio da eficiência.

Por este ângulo, Juarez Freitas⁴⁵ observa que o direito fundamental à boa administração é “o somatório de direitos subjetivos públicos”, dentre os quais exemplifica “o direito à administração pública proba, que veda condutas éticas não-universalizáveis ou a confusão entre o legal e o moral, uma vez tais esferas se vinculam, mas são distintas”.

Nota-se que o conceito de “probidade” perpassa por todos os princípios administrativos tratados neste capítulo. À vista disso, percebe-se que este dever não é apenas uma orientação, mas um elemento sujeito à sindicabilidade nos atos administrativos.

Em verdade, percebe-se um movimento de reciprocidade: ato que viola a probidade viola princípios administrativos, ato que viola os princípios administrativos é um ato de improbidade.

⁴⁴ Ibidem, p. 130.

⁴⁵ FREITAS, Juarez. Op. cit, p. 04-05.

4 O COMPROMETIMENTO DA TUTELA DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA EFICIÊNCIA EM CONSEQUÊNCIA DA NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 11

Em conformidade com o exposto, a Lei nº 8.429/1992 resguardava, na redação original do art. 11, os deveres específicos de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (este último suprimido pela reforma legislativa de 2021). As condutas atentatórias aos princípios da administração devem materializar, portanto, violação àqueles preceitos.

Nesse sentido, Emerson Garcia⁴⁶, em obra anterior à reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, defende ser louvável a técnica legislativa do art. 11, tendo em vista a impossibilidade de reconhecimento prévio de condutas desonestas:

A desonestidade e a desídia, pejorativos ainda comuns entre alguns agentes públicos, ramificam-se em vertentes insuscetíveis de serem previamente identificadas. Soltas as rédeas da imaginação, é inigualável a criatividade humana, o que exige a elaboração de normas que se adaptem a tal peculiaridade e permitam a efetiva proteção do interesse tutelado, in casu, o interesse público. É este, em essência, o papel dos princípios.

Ante a natureza e a importância dos interesses passíveis de serem lesados pelos ímprobos, afigura-se louvável a técnica adotada pelos arts. 4º e 11 da Lei n. 8.429/1992, preceitos em que a violação aos princípios regentes da atividade estatal, ainda que daí não resulte dano ao erário, consubstanciará ato de improbidade. Deve-se observar, ainda, que referidos dispositivos da Lei n. 8.429/1992 apresentam-se como verdadeiras normas de integração de eficácia da Constituição da República, pois os princípios por eles tutelados há muito foram consagrados nesta.

A previsão normativa revela a imprescindibilidade de demonstrar a ofensa a compromissos administrativos, conforme discriminado pelo §3º do artigo ora analisado, o qual dispõe que o enquadramento a esta categoria “pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas”.⁴⁷

Para José dos Santos de Carvalho Filho⁴⁸ os atos de improbidade administrativa atentam contra princípios éticos caros à sociedade.

De forma semelhante, a Constituição concebe diversos institutos que se baseiam no cuidado com a ética e com a moralidade, como a determinação de obrigatoriedade de concurso público (art. 37, II) para provimento de cargos e empregos e de realização de

⁴⁶ GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7ª, ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013. e-book. p. 495.

⁴⁷ 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 (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 maio 2025.

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 556.

licitação para suas contratações (art. 37, XXI), preceitos que tutelam, ademais, o princípio da impessoalidade.

No sentido processual, a previsão da ação popular (art. 5º, LXXIII) e da ação civil pública (art. 129, III) são instrumentos aptos a zelar pela moralidade e probidade administrativas.

A improbidade administrativa, analisada sob o aspecto da moralidade, origina-se em condutas aceitas e disseminadas na sociedade em que estão sendo praticadas, respaldadas por um sentimento propagado, até mesmo coletivo, de excessiva individualidade e indiferença ao interesse público.

Nesse sentido, Carvalho Filho⁴⁹ adiciona que a improbidade se vincula às raízes do patrimonialismo:

O certo é que a improbidade social tem seu nascedouro nas relações privadas da sociedade. Os indivíduos agem à espreita para a obtenção de vantagens indevidas, ainda que à custa de algum prejuízo material ou moral causado a outrem. O patrimonialismo da sociedade repousa na premissa de que, antes de atrelamento a valores éticos, deve prevalecer o propósito de aumentar vantagens e garantir mais pecúnia. Nesse aspecto, o indivíduo busca o status de *argentário*.

A improbidade administrativa, assim considerada aquela que provém de comportamentos imorais nos quadros da Administração Pública, ou em decorrência da relação de particulares com autoridades governamentais, situa-se como corolário da ética social. Na verdade, reflete como que o espelho dos valores sociais. Por isso, é inevitável concluir que a ética na Administração é diretamente proporcional à ética social. Não há administração pública ética se a sociedade não tem ética. E vice-versa.

Conforme ensina Wallace Paiva Martins Júnior, a própria caracterização da probidade administrativa está conexa ao respeito aos princípios da Administração Pública.⁵⁰ Neste sentido, a legislação prevê rol de condutas de atos tipificados como atentatórios aos princípios administrativos.

Todavia, com a reforma produzida pela Lei nº 14.230 de 2021, o rol do art. 11 alterou-se de meramente exemplificativo para taxativo. Trata-se de alteração que gera proteção deficiente à tutela da probidade, visto que situações outrora abrangidas pelo *caput* do artigo encontram-se sem correspondência.

4.1 O retrocesso na proteção da probidade e da moralidade administrativas

⁴⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 561.

⁵⁰ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001. pág 110

A restrição revela o caráter displicente que o legislador trata a improbidade administrativa. Isso porque, simultaneamente ao estabelecimento da taxatividade, foi inserido o §4º neste artigo, sendo estabelecido que estes atos de improbidade “exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado”.⁵¹

Depreende-se, portanto, que no mundo dos fatos é possível que determinada conduta lese de forma relevante o bem jurídico tutelado, ou seja, os princípios da Administração, mas que não se subsume ao rol taxativo, sendo impune no âmbito da improbidade.

Exemplifica Rafael de Oliveira Costa⁵² ao comentar as alterações promovidas em 2021:

Critica-se essa mudança, pois situações graves anteriores que eram punidas conforme o caput do artigo 11 agora não mais configuram improbidade administrativa. É possível mencionar, a título exemplificativo, o assédio moral, o qual, mais do que provocações no local de trabalho – sarcasmo, crítica, zombaria e trote –, é campanha de terror psicológico pela rejeição. A prática de assédio moral enquadrava-se na antiga redação em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. Todavia, com o novo texto tal prática abjeta deixou de ser improbidade administrativa.

Apesar da diminuição na proteção dos princípios administrativos, há quem defenda a restrição e delimitação das condutas do rol do art. 11, acentuando que a descrição minuciosa do legislador auxilia quanto a vedação à punição de condutas culposas. Assim dispõe Gilmar Mendes⁵³:

Essa redação qualificada dos tipos dos atos de improbidade ressoa também na melhor definição do elemento subjetivo da conduta. Os parágrafos 1º e 2º do art. 1º da nova Lei de Improbidade afastam a possibilidade de ter-se atos de improbidade culposos e rejeitam que o exame da ação ímproba, sob o ângulo subjetivo, esgote-se na voluntariedade da conduta.

Por outro lado, Ana Cristina de Melo Silveira⁵⁴ defende a probidade administrativa como direito fundamental difuso na medida em que sua violação é apta a causar danos para a

⁵¹ 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 (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 maio 2025.

⁵² COSTA, Rafael de Oliveira. **Nova Lei de improbidade administrativa**: atualizada de acordo com a Lei n. 14.230/2021. São Paulo: Almedina, 2022. p. 126 e-book.

⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Nova lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo, SP: Almedina, 2022. p. 48. e-book.

⁵⁴ SILVEIRA, Ana Cristina de Melo. A probidade administrativa como direito fundamental difuso. **In: XXIII Congresso Nacional do Conpedi/UFPB: Direito e Administração Pública II**. 2014, 05 a 08 nov. 2014. João Pessoa: CONPEDI, 2014. p. 96-120, 08 nov. 2014. p. 23. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=194>. Acesso em 30 maio 2025

coletividade, pelo que argui que deve ser interpretada como um “direito inalienável, imprescritível e irrenunciável”.

A partir desta concepção, é possível inferir que a taxatividade dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública é verdadeiro regresso na proteção do direito à probidade. Isso porque a limitação legal imposta pela exigência de rol taxativo enfraquece a capacidade do ordenamento jurídico de responder adequadamente a condutas lesivas à moralidade administrativa, restringindo a proteção de um bem jurídico que pertence à coletividade e cuja salvaguarda deve ser ampla.

É inegável a impossibilidade de prever legislativamente todas as condutas que atentem gravemente contra os relevantes princípios administrativos. Portanto, há verdadeiro retrocesso na proteção deste bem jurídico.

Nesse sentido, alega o promotor de justiça e mestre em direito Renato de Lima Castro⁵⁵ que a previsão de rol exemplificativo era compatível com a proteção da probidade:

É indubitoso que a técnica de descrição do artigo 11, da lei revogada, tratava-se de uma adequada e legítima conformação do tipo de injusto, dotado de uma característica normativa aberta absolutamente compatível com a natureza da matéria normatizada. A questão não se atém à mera técnica legislativa, mas atende a própria imprevisibilidade que permeia a ação do legislador de regulamentar a matéria, dado os infindáveis números de comportamentos passíveis de violar os princípios regentes da Administração Pública.

Argumenta ainda o autor pela insegurança jurídica causada pela mudança, visto que condutas possivelmente tipificadas como crime contra a Administração Pública podem não consubstanciar improbidade administrativa, o que se revela logicamente absurdo, tendo em vista a subsidiariedade dos ilícitos penais⁵⁶:

Esse vácuo legislativo é inadmissível, dado a proeminência do bem jurídico resguardado e do comando constitucional que enfatiza, de forma expressa, que a sanção penal será imposta sem prejuízo da sanção decorrente do ato de improbidade administrativa (artigo 37, parágrafo 4º). Essa disposição constitucional consubstancia verdadeiro mandado de tipificação, que vincula a atuação do legislador infraconstitucional.

Há verdadeiro dever de tipificação descumprido pelo legislador ordinário, sendo absolutamente desarrazoado que uma conduta funcional seja crime, mas não seja, ao mesmo tempo, ato de improbidade administrativa. O reverso é plenamente possível e factível, dado o caráter subsidiário e de intervenção mínima que permeia a seara penal.

⁵⁵ CASTRO, Renato de Lima. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 83, p. 132.

⁵⁶ Ibidem, p. 130.

Nesse contexto, condutas evidentemente atentatórias à probidade podem escapar da responsabilização civil por improbidade administrativa, ainda que sejam claramente reprováveis à luz da moralidade pública e, em certos casos, até mesmo tipificadas penalmente.

Exemplo paradigmático dessa disfunção normativa pode ser identificado ao se cotejar o novo regime da Lei de Improbidade Administrativa com o art. 317 do Código Penal⁵⁷, que tipifica o crime de corrupção passiva nos seguintes termos:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Percebe-se que o simples ato de solicitar vantagem indevida — ainda que sem recebimento ou efetiva concretização do benefício — já consoma o delito penal.

Contudo, sob a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, caso essa solicitação não resulte em enriquecimento ilícito (art. 9º) ou não derive dano ao erário (art. 10), tampouco esteja expressamente prevista entre as hipóteses do agora taxativo art. 11, tal conduta não poderá ser enquadrada como ato de improbidade administrativa.

Isso porque, ainda que as condutas previstas no art. 9º sejam exemplificativas, a responsabilização por atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito são aquelas que resultam em efetiva vantagem patrimonial indevida, como predispõe a norma:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Em outras palavras, depreende-se uma situação juridicamente absurda: o servidor poderá ser processado e eventualmente condenado criminalmente por corrupção passiva pela solicitação de vantagem indevida sem que haja bilateralidade na corrupção por parte do administrado, mas não responderá civilmente por improbidade, porque sua conduta, por mais imoral ou atentatória aos princípios da Administração que seja, não está abarcada pelo rol fechado do art. 11.

Essa incongruência revela o enfraquecimento do sistema de responsabilização e proteção da Administração Pública, promovendo verdadeira insegurança jurídica. Afinal,

⁵⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 01 jun 2025.

condutas que antes seriam reconhecidas como atos de improbidade, por violarem princípios como moralidade, legalidade e impessoalidade, hoje restam imunes à responsabilização.

Na mesma obra, o autor⁵⁸ defende que a modificação atenta contra o princípio da proibição de retrocesso na medida em que a tutela da moralidade e da probidade se encontram desprotegidas no que tange às condutas que atentam contra os princípios da Administração Pública:

O que se percebe, em verdade, é que ao revogar o standard comportamental do artigo 11, da Lei de Improbidade Administrativa - que se tratava de importante tipo de injusto de caráter subsidiário indispensável a coibir ações ou omissões dolosas no exercício das atividades funcionais, que contrastassem e colidissem com as condutas exigíveis de um agente público probo e que atua de forma impessoal, moral e leal à instituição para a qual exerce função - o Brasil retrocedeu, e muito, no combate a sistêmicos comportamentos ímprobos.

Trata-se de um exemplo claro da incompatibilidade entre a nova taxatividade legal e a complexa realidade administrativa que a norma visa tutelar.

4.2 Os reflexos da alteração legislativa na proteção do princípio da eficiência

A partir da taxatividade conferida ao rol dos atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública, as condutas que afrontam tais preceitos deixam de ensejar responsabilização no âmbito da improbidade.

Dentre os princípios potencialmente afetados, destaca-se o da eficiência, cuja proteção resta enfraquecida diante da limitação normativa imposta.

Emerson Garcia⁵⁹ exemplifica, como exemplo de condutas atentatórias à eficiência, o descumprimento da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que esta norma preza pelo zelo com os recursos públicos:

Além de velar pelos valores éticos que devem reger a gestão do dinheiro público, a Lei de Responsabilidade Fiscal confere tratamento adequado ao princípio da eficiência, exigindo que os recursos sejam alocados de forma responsável, com a consequente contenção dos gastos desarrazoados. Com isto, ter-se-á uma maximização dos resultados, do que é derivação lógica a potencialização dos recursos e a ulterior ampliação das metas a serem alcançadas. Em uma palavra: eficiência.

⁵⁸ Ibidem, p. 134.

⁵⁹ GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7ª, ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013. e-book. p. 698.

Neste contexto, o autor defende que a inobservância à Lei de Responsabilidade Fiscal pode ensejar a caracterização de ato de improbidade, mais especificamente “podem ser mencionados os incisos VI, VII, VIII, IX, X e XI do art. 10 da Lei n. 8.429/1992 e os incisos II e VI do art. 11 do mesmo diploma legal.”⁶⁰

Ocorre, no entanto, que a obra ora analisada é propositalmente — de época anterior à reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, de modo que o inciso II do art. 11 (retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício) encontra-se revogado.

Já o inciso VI do mesmo artigo teve sua redação alterada, de modo que, deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo apenas é ato de improbidade caso haja o dolo específico de ocultar irregularidades.

Portanto, caso não haja dano ao erário na conduta do agente público que age contra os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, não haverá qualquer responsabilização a título de improbidade administrativa, ainda que a conduta eventualmente possa ser até mesmo ilícito penal, como é o caso da vedação de “ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão”.⁶¹

Esse ato, o qual é nulo perante o Direito Financeiro, também consubstancia crime tipificado no Código Penal⁶²:

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Não obstante o inciso IX do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa elencar, como hipótese de ato lesivo ao erário, a conduta de “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”⁶³, é certo que a tipificação penal supramencionada não implica, necessariamente, a ocorrência de prejuízo efetivo aos cofres públicos.

⁶⁰ Ibidem. p. 757.

⁶¹ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

⁶² BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 01 jun 2025.

⁶³ 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 (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: Acesso em 30 maio 2025.

Assim, tal conduta não seria, por si só, apta a ensejar condenação por improbidade administrativa, ainda que o ato seja nulo de pleno direito e configure ilícito penal punível com reclusão.

Portanto, revela-se que a alteração promovida pela Lei nº 14.230, de 2021 no *caput* do art. 11, da Lei 8.429/1992, a qual tornou a previsão de condutas que atentam contra os princípios da administração pública em rol taxativo, é incapaz de proteger o princípio da eficiência administrativa.

4.3 A alteração legislativa e seus impactos em condutas anteriormente sancionadas pela Lei de Improbidade Administrativa: uma análise do caso Douglas Augusto Pinheiro de Oliveira

Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa passou a exigir, para a configuração de atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, a presença de dolo específico e a vinculação a hipóteses taxativamente previstas no novo art. 11.

Essa alteração gerou significativo impacto na jurisprudência nacional, especialmente em casos em que a conduta ímproba não se traduz em enriquecimento ilícito e tampouco em lesão ao erário, mas configura desvio de finalidade ou afronta aos princípios constitucionais da moralidade, legalidade, impessoalidade e eficiência.

Nesse contexto, destaca-se o caso julgado pela 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁶⁴, nos autos da Apelação Cível nº 1000896-27.2021.8.26.0281, em que o ex-prefeito do Município de Itatiba/SP, Douglas Augusto Pinheiro de Oliveira, foi condenado por ato de improbidade administrativa, com base no art. 11, inciso I, da antiga redação da Lei de Improbidade Administrativa:

APELAÇÃO AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EXTINÇÃO DE CARGOS VAGOS AO FIM DE MANDATO ELETIVO DESVIO DE FINALIDADE Os agentes da Administração Pública e seus contratados, no exercício das atribuições que lhes são próprias, devem guardar a mais lúdima probidade, a fim de preservar o interesse último dos atos praticados, qual seja, o bem comum Ação civil de responsabilização pela suposta prática de atos de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público em face do réu, na qualidade de exPrefeito do Município de Itatiba (2017-2020) conduta alegadamente ímproba que

⁶⁴ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (4ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n.º 1000896-27.2021.8.26.0281**, Relator: Paulo Barcellos Gatti, julgado em 13 fev. 2023, publicado em 27 fev. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/abrirConferenciaDocumento.do?cdProcesso=1000896-27.2021.8.26.0281&cdDocumento=1E690D71>. Acesso em: 6 jun. 2025.

consistiu na extinção pelo exAlcaide, ao final de seu mandato eletivo (28.12.2020) e ciente da vitória de seu adversário político para a legislatura subsequente, de cargos públicos vagos de provimento em comissão edição do ato normativo (Decreto Municipal nº 7.469/2020) que foi justificada como mecanismo legítimo de “proporcionar maior liberdade e autonomia para que o gestor vindouro possa estruturar seu quadro funcional da forma que melhor lhe convier e dentro de suas necessidades” - alegação de que a extinção de cargos vagos na Administração Pública se insere na competência privativa do Chefe do Executivo (art. 84, inciso VI, alínea 'b', da CF/88) sentença de improcedência da demanda, sob o fundamento de ausência de potencialidade lesiva da conduta do réu, diante da edição do Decreto Municipal nº 7.481/2021, que revogou expressamente as disposições do Decreto Municipal nº 7.469/2020 pretensão de reforma possibilidade provas acostadas aos autos que demonstram o desvio de finalidade no procedimento adotado pelo ex-Alcaide - tentativa camuflada de inviabilizar a regularidade e continuidade do serviço público da nova gestão, com consequente capitalização política cargos de provimento em comissão que, até o dia 25.12.2020, estavam, em sua maioria, devidamente ocupados por servidores devidamente incumbido de funções administrativas - exoneração do pessoal vinculado à antiga gestão a pedido do novo titular do mandato que, embora reflita o interesse de reorganização da equipe de trabalho (relação de confiança), não inclui a “pretensão implícita” de extinção dos cargos em si invalidade do real motivo que serviu de base para a edição do ato comprovação da prática de ato ímprobo, mediante a prática de ato visando fim diverso daquele previsto em lei (art. 11, I, da LF nº 8.429/92) inaplicabilidade das disposições da Lei nº 14.230/2021, que promoveu alterações na Lei de Improbidade Administrativa, na hipótese em testilha, consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 1.199 potencialidade lesiva que, ademais, não se confunde com o dano decorrente da prática de atos de improbidade administrativa, este último dispensável para a caracterização de atos ímprobos que atentam contra os princípios da Administração Pública incursão do réu nas sanções do art. 12, III, da LIA Sentença de improcedência reformada. Recurso do Ministério Público provido.

(Apelação Cível nº 1000896-27.2021.8.26.0281, Relator: Paulo Barcellos Gatti, 4ª Câmara de Direito Público, julgado em 13 fev. 2023, publicado em 27 fev. 2023.)

O agente, ao final de seu mandato, editou o Decreto Municipal nº 7.469/2020, extinguindo todos os cargos em comissão vagos, três dias antes de encerrar sua gestão, e após exonerar diversos ocupantes.

Embora tenha alegado a intenção de garantir autonomia ao futuro prefeito, o TJSP reconheceu que o ato teve motivação política e representou uma forma velada de retaliação à nova gestão, prejudicando a continuidade administrativa. O acórdão identificou desvio de finalidade e violação direta aos princípios da moralidade e da eficiência, configurando improbidade ainda que ausente prejuízo financeiro.

Contudo, à luz da reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021, e da modificação estrutural do art. 11, o Superior Tribunal de Justiça⁶⁵ posteriormente declarou insubsistente a condenação do ex-prefeito, ao entender que a conduta, embora censurável, não mais se enquadra em nenhuma das hipóteses tipificadas no rol fechado do novo art. 11:

⁶⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **EDcl no AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 2.502.718/SP**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, julgado em 19 maio 2025. Diário da Justiça Eletrônico 23 maio 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202303783479. Acesso em: 6 jun. 2025.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 1.022 DO CPC/2015. VÍCIO CONFIGURADO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS, COM EXCEPCIONAIS EFEITOS INFRINGENTES.

1. Tendo o recurso sido interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.

2. Nos termos do que dispõe o artigo 1.022 do CPC/2015, cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão de ponto ou questão sobre a qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento, bem como para corrigir erro material.

3. A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao agravo interno, em razão da ausência de impugnação específica à decisão de inadmissibilidade do recurso especial na origem.

4. Contudo, o Plenário do STF firmou orientação de que "as alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado" (ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, redator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 6/9/2023).

5. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AgInt no AREsp n. 1.206.630, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, realizado em 27/2/2024, DJe 1/3/2024, interpretando o Tema n. 1.199 do STF, adotou a tese da continuidade típico-normativa do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) quando, dentre os incisos inseridos pela Lei n. 14.230/2021, remanescer típica a conduta considerada no acórdão como violadora dos princípios da Administração Pública.

6. Destarte, considerando a condenação com base no art. 11, inciso I, da LIA, e diante do não enquadramento da conduta do demandado, ora embargante, em nenhuma das hipóteses previstas nos novéis incisos do art. 11 da LIA, não há se falar na aplicação do princípio da continuidade típico-normativa ao caso vertente, impondo-se a extinção de sua punibilidade e, por conseguinte, a improcedência da ação de improbidade administrativa. Precedentes.

7. Embargos de declaração acolhidos com efeitos infringentes.

(EDcl no AgInt no AREsp n. 2.502.718/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 19/5/2025, DJEN de 23/5/2025.)

Esse entendimento reflete uma guinada interpretativa que fragiliza a proteção do núcleo ético da administração pública, ao restringir o alcance normativo da improbidade a comportamentos expressamente previstos em lei.

O caso evidencia, portanto, como a nova redação do art. 11 inibe a responsabilização de condutas dolosas que, embora gravemente contrárias ao interesse público, não se encaixam nas hipóteses tipificadas.

A imposição da taxatividade ao art. 11 e a exigência de dolo específico dificultam a repressão a práticas de desvio de finalidade e outras formas sutis de atentado aos princípios constitucionais, sobretudo em contextos de transição política, como no caso analisado.

Assim, o precedente serve como paradigma para demonstrar que a Lei nº 14.230/2021, ao priorizar a segurança jurídica dos agentes públicos, pode comprometer a efetividade dos

princípios da moralidade e da eficiência, os quais deveriam ser assegurados de forma plena e contínua pela legislação infraconstitucional.

4.4 O decréscimo no ajuizamento de ações de improbidade administrativa: uma reflexão

Um dos impactos mais visíveis da reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021 foi a significativa limitação da atuação do Ministério Público no combate à improbidade administrativa, sobretudo no que diz respeito às condutas antes tipificadas no antigo art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

Ao transformar um tipo legal de natureza aberta e principiológica – fundado na ofensa aos princípios da Administração Pública – em uma cláusula taxativa, a nova legislação retirou do ordenamento um dos principais instrumentos de responsabilização por condutas ímprobas que, embora não resultassem em enriquecimento ilícito nem prejuízo patrimonial imediato ao erário, atentavam diretamente contra a moralidade e a probidade administrativa.

Conforme exposto, a forma aberta do dispositivo, longe de representar insegurança jurídica, permitia a adaptação do Direito às complexidades da realidade administrativa, viabilizando o controle de práticas sutis, mas potencialmente lesivas ao interesse coletivo.

Com a nova redação, porém, o alcance do tipo foi severamente restringido: somente condutas expressamente previstas no rol legal podem ser consideradas ímprobas. As consequências dessa mudança legislativa já se fazem sentir de forma objetiva.

Segundo levantamento do Movimento Pessoas à Frente⁶⁶, com base na Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) do CNJ, o número de novas ações de improbidade administrativa ajuizadas caiu 42% entre 2021 e 2023, período sob a vigência da Lei nº 14.230/2021.

Os dados analisaram o período de janeiro de 2020 a dezembro de 2023 e foram extraídos tanto do DataJud quanto do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, indicando uma mudança estrutural na atuação dos órgãos de controle, sobretudo do Ministério Público, que historicamente é o principal legitimado para a propositura dessas ações.

⁶⁶ **MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE.** Ações judiciais caem 42% com a nova Lei de Improbidade Administrativa, aponta levantamento do Movimento Pessoas à Frente. 15 jul 2024. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente/>>. Acesso em 02 jun. 2024

Esse decréscimo não pode ser interpretado de forma simplista como uma redução da prática da improbidade administrativa, mas sim como um reflexo direto da perda de eficácia normativa a partir da reforma.

Com menos instrumentos legais disponíveis, especialmente após o esvaziamento do art. 11, o Ministério Público encontra-se com a sua capacidade de reação institucional substancialmente reduzida. A diminuição drástica de ações não significa maior conformidade da Administração Pública com os princípios constitucionais, mas sim maior dificuldade em coibir e sancionar desvios funcionais que continuam a ocorrer com diferentes graus de gravidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redação anterior do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, ao adotar uma cláusula geral de improbidade administrativa centrada na violação aos princípios da Administração Pública, cumpria um papel essencial e estratégico na preservação do interesse público.

A formulação aberta e exemplificativa permitia abarcar um amplo espectro de condutas que, embora não configurassem, de forma direta, dano ao erário ou enriquecimento ilícito, representavam manifesta afronta à moralidade, legalidade, impessoalidade e eficiência — fundamentos consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Essa normatividade aberta cumpria uma função não apenas repressiva, mas preventiva e simbólica, atuando como uma espécie de guarda moral do ordenamento jurídico-administrativo. Seu caráter principiológico permitia que o Poder Judiciário e o Ministério Público respondessem de maneira proporcional e contextualizada a condutas complexas, muitas vezes travestidas de legalidade formal, mas impregnadas de desvio de finalidade e instrumentalização da máquina pública.

Ao revogar essa cláusula geral e substituir o antigo art. 11 por um rol taxativo de condutas, condicionado ainda à comprovação de dolo específico, a Lei nº 14.230/2021 não apenas reduziu o alcance da norma como também restringiu o espaço de atuação dos órgãos de controle, em que práticas eticamente reprováveis podem proliferar sem responsabilização adequada.

Essa transformação legislativa acabou por enfraquecer a proteção de valores estruturantes da ordem constitucional. Isso se revela especialmente problemático em contextos de corrupção sistêmica, nos quais os atos de improbidade se dão de forma difusa, indireta e estrategicamente camuflada sob aparente legalidade.

Ademais, não se pode olvidar que a restrição trazida pela nova redação do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa compromete diretamente a proteção ao princípio da eficiência, eixo estruturante de uma Administração Pública moderna e comprometida com o interesse coletivo.

A eficiência, longe de se restringir a um ideal abstrato de produtividade, consubstancia um verdadeiro dever jurídico de boa administração, implicando a obrigação de o gestor público atuar com racionalidade, economicidade, celeridade e orientação ao resultado. Trata-se, como demonstrado ao longo deste trabalho, de um desdobramento normativo da exigência constitucional de que a atividade estatal esteja voltada à efetivação de direitos fundamentais, especialmente daqueles mais sensíveis à população.

A retirada da cláusula geral de proteção à eficiência administrativa — que permitia o enquadramento de condutas dolosas que frustravam deliberadamente o bom funcionamento da máquina pública — representa, assim, um retrocesso na efetividade do controle das práticas administrativas ineficazes, negligentes ou intencionalmente sabotadoras da ordem pública.

Ao tornar atípicas determinadas formas de desídia administrativa ou sabotagem institucional, a nova legislação não apenas enfraquece o dever de boa gestão, mas também deslegitima o direito fundamental à boa administração.

Diante desse panorama, é possível afirmar que o novo regime jurídico da improbidade administrativa, embora revestido de boas intenções garantistas, enfraquece os mecanismos de responsabilização de condutas nocivas ao bom funcionamento da Administração Pública.

A alteração legislativa, ao afastar a aplicação de normas abertas e princípios constitucionais como critérios autônomos de controle, compromete a função civilizatória do direito administrativo sancionador, colocando em xeque a efetividade da luta contra a corrupção em sua dimensão mais insidiosa e estrutural.

Portanto, é necessário refletir criticamente sobre a compatibilidade da nova Lei de Improbidade Administrativa com os compromissos constitucionais assumidos pelo Estado brasileiro. A proteção da moralidade e da eficiência administrativa não pode ser reduzida a um conjunto estanque de hipóteses taxativas. Ao contrário, deve ser compreendida como uma tarefa dinâmica e contínua, voltada à construção de uma Administração Pública ética, transparente e orientada pelo interesse coletivo.

REFERÊNCIAS

ATIENZA. M.; MANERO. J. R. Sobre princípios e regras. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, Guanambi, v. 4, n. 01, p. 04–24, 2017. DOI: 10.29293/rdfg.v4i01.144. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13876>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BARBOSA, Renato Kim. COSTA, Rafael de Oliveira. **Nova Lei de improbidade administrativa**: atualizada de acordo com a Lei n. 14.230/2021. São Paulo: Almedina, 2022. *E-book*.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em 26 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL Nº 49, de 18 de agosto de 1995. Diário do Congresso Nacional, Seção 1 de 18/08/1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html> Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em 14 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 maio 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 14 abr. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 01 jun 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Lei dos Crimes de Responsabilidade; Lei do Impeachment. 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em 24 abr 2025.

BRASIL. Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 4 jun. 1957. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164impressao.htm. Acesso em 26 abri. 2025.

BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 22 dez. 1958. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502impressao.htm. Acesso em 26 abr. 2025.

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 (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 176.178/PI. Relator Ministro Humberto Martins. Brasília, DF, 26 jun.

2012, Diário da Justiça Eletrônico 29 jun. 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201200966783 Acesso em 05 jun. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **EDcl no AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 2.502.718/SP**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, julgado em 19 maio 2025. Diário da Justiça Eletrônico 23 maio 2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202303783479. Acesso em: 6 jun. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Improbidade administrativa: razões sociológicas. **In: Temas atuais de Direito Público**. Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai. Londrina: Thoth Edit, 2019. p. 555-567.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37 ed. Barueri: Atlas, 2023.

CASTRO, Renato de Lima. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 83.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na constituição federal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 220, p. 165-177, 2000.

DE MORAES, Alexandre. Princípio da eficiência e controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários. **Revista de direito administrativo**, v. 243, p. 13-28, 2006.

EUROPEIA, União. **Tratado de Nice**. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, v. 80, p. 1-87, 2001. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>. Acesso em 01 abr. 2025.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **NOMOS**, Fortaleza, v.35, n.1, p.195-217. jan./jun. 2015.

GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 3, n. 35, 2002.

GARCIA, Emerson. PACHECO ALVES, Rogério. **Improbidade administrativa**. 7ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. *E-book*.

HART, H.L.A. **O conceito de Direito**. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed, São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Cláudio Ari. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 235, 93–116, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Nova lei de improbidade administrativa : inspirações e desafios**. São Paulo, SP: Almedina, 2022. *E-book*.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 2, n. 18, 2000.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Ações judiciais caem 42% com a nova Lei de Improbidade Administrativa, aponta levantamento do Movimento Pessoas à Frente**. 15 jul 2024. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente/>>. Acesso em 02 jun. 2024

OLIVEIRA, Raoni Marques. **O Direito fundamental a uma administração pública eficiente análise da sua implementação no âmbito legislativo**. 2023. 187 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará. p. 23.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Eficiência Administrativa e o Estado de Direito. **Revista Jurídica Cesumar** - [S. l.], v. 22, n. 2, p. 345–361, 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (4ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível n.º 1000896-27.2021.8.26.0281**, Relator: Paulo Barcellos Gatti, julgado em 13 fev. 2023, publicado em 27 fev. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/abrirConferenciaDocumento.do?cdProcesso=1000896-27.2021.8.26.0281&cdDocumento=1E690D71>. Acesso em: 6 jun. 2025.

SILVEIRA, Ana Cristina de Melo. A probidade administrativa como direito fundamental difuso. **In: XXIII Congresso Nacional do Conpedi/UFPB: Direito e Administração Pública II**. 2014, 05 a 08 nov. 2014. João Pessoa: CONPEDI, 2014. p. 96-120, 08 nov. 2014.

Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=194>. Acesso em 30 maio 2025

TÁCITO, Caio. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 242, p. 167-176, 2005.