



UFC

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARIA KAYLANE ROCHA OLIVEIRA

**A LEI Nº 14.230/2021 E SEUS IMPACTOS NA RESPONSABILIZAÇÃO POR
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE SOBRE O DOLO E
PRESCRIÇÃO**

FORTALEZA-CE

2025

MARIA KAYLANE ROCHA OLIVEIRA

A LEI Nº 14.230/2021 E SEUS IMPACTOS NA RESPONSABILIZAÇÃO POR
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE SOBRE O DOLO E A
PRESCRIÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito. Área de concentração: Processo Civil.

Orientador: Prof. Dra. 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)

O481 Oliveira, Maria Kaylane Rocha.
A LEI Nº 14.230/2021 E SEUS IMPACTOS NA RESPONSABILIZAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE SOBRE O DOLO E A PRESCRIÇÃO / Maria Kaylane Rocha Oliveira. – 2025. 89 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, 3, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

1. Improbidade Administrativa. 2. Dolo. 3. Prescrição. I. Título.

CDD

MARIA KAYLANE ROCHA OLIVEIRA

A LEI Nº 14.230/2021 E SEUS IMPACTOS NA RESPONSABILIZAÇÃO POR
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE SOBRE O DOLO E A
PRESCRIÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso ao Programa
de Graduação em Direito da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Direito.
Área de concentração: Direito Administrativo.

Aprovada em: __/__/____.

BANCA EXAMINADORA

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

Prof^º. Dr. Regoberto Marques de Melo Júnior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Anaelisa de Sousa Ramos
Universidad del Museo Social Argentino (UMSA)

A Deus.

Aos meus pais, Maria Eliana do Nascimento
Rocha e Francisco Ari de Oliveira.

AGRADECIMENTOS

A Deus por todos os milagres operados em minha vida, por sempre me amparar nos momentos difíceis e por nunca me deixar sozinha. A minha mãe do céu, Maria, por rogar eternamente por mim, por ouvir meus prantos e ser meu local de consolo.

Ao meu pai Ari, por ser amor incondicional, força, resistência, resiliência, parceria, por acreditar em mim, por confiar no meu potencial, por embarcar nos meus projetos mais difíceis e dizer que vai dar tudo certo. Obrigada pai, por ser minha inspiração, por ser meu ponto de apoio e suporte nesse mundo, por nunca me abandonar e por sempre permanecer ao meu lado.

A minha avó Geusa, que gostaria de ver eu me formando em Direito e ser a advogada da família, e hoje roga por mim lá de cima e irradia todo o amor que ela tem.

A minha avó Rosalba, a minha madrinha Gleice, a minha tia Neca, ao meu tio Felipe pelo apoio e carinho de sempre prestado.

A família Oliveira pelas alegrias, incentivos e diversões de sempre. Especialmente, Alderi, Renata, Socorro, Eri, Alberi e Valderi.

Ao David, pelo encontro de almas, pela felicidade a qual o acaso me proporcionou viver, pelo companheirismo durante boa parte da graduação, *pelas horas lindas que passamos juntos*, por ter sido meu ponto de apoio nesse mundo, pelo incentivo, por todas as horas líquidas estudadas/batidas juntos. Por ter me acompanhado nessa trajetória árdua, por nunca ter largado minha mão, por todo o amor que me deu. Pela gratidão e pelos sentimentos bons que sempre levarei comigo, pra sempre.

À família do David, os De Castro e os Pereira, pela força, pelo apoio, pelo carinho e pelo amor em diversos momentos.

A minha amiga Juliana, *my soulmate*, meu singular coletivo, pra onde eu corro quando tudo dá errado e pra onde eu também corro quando tudo dá certo, por entender o que ninguém consegue entender, por transformar em palavras todos os meus pensamentos, pelas histórias maravilhosas e engraçadas as quais passamos juntas, pelo gosto que tomei pelas ciências sociais e pelo Direito em decorrência das nossas conversas, reflexões. Pelo companheirismo e pela amizade verdadeira.

Aos meus amigos Gabriel e Guilherme, pelas suas presenças engraçadas, descontraídas, inteligentes, gentis e carinhosas.

A minha amiga Louise, por estar sempre comigo, por me estender a mão quando mais precisei, pela nossa amizade incrível, por ser a ariana que faltava na minha vida, por sua presença marcante, forte, que me incentiva e me inspira todos os dias.

As minhas amigas Lara e Larissa, por serem mulheres maravilhosas, que me apoiam, que participaram de todas as minhas fases, por serem inspiradoras e por terem personalidades incríveis.

A minha amiga Vitória, pelo posicionamento forte, por ser uma mulher implacável, com uma trajetória incrível e cheia de significado, por ser maravilhosa e por me inspirar a ser alguém melhor todos os dias. Amiga, te encontrar nesse mundo foi uma alegria e um afago para meu coração, com histórias parecidas até hoje vivemos momentos de muitos significados.

Aos meus chefes Bruno e Rafael, do núcleo de Improbidade Administrativa na AGU, pelos valiosos ensinamentos, pelas aulas e por todas as reflexões que propiciaram a ideia para esta monografia. Por serem minhas inspirações na Procuradoria.

A Ilustre Prof^ª. Dr^ª. Fernanda Cláudia Araújo da Silva, pela excelente orientação, por ser uma mulher forte, que me inspira, inteligentíssima, de uma bondade e gentileza que traz alegria pra vida das pessoas. Pelo seu jeito alegre, leve e divertido, que inspira e fez esse trabalho tornar-se um alívio. Por ter sido paciente comigo e por ter sido uma orientadora maravilhosa e inesquecível.

A Ilustre prof^ª. Dr^ª. Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire, por ter me apoiado em momentos nebulosos, por nunca largar a mão dos mais fracos, por defender seus ideais, mesmo que esteja na minoria. Pela força e atitude que inspiram!

Ao Ilustre prof^º. Dr^º. Regnoberto Marques de Melo Júnior pela empatia ofertada durante toda a graduação, pelas valorosas aulas que obtive muitos aprendizados, pela conexão com a fé que nos ensina diariamente, por me fazer crer em profissionais comprometidos com o Direito.

As colaborações incríveis ofertadas pela Ilustre Prof^ª. Anaelisa de Sousa Ramos, mulher inspiradora no mundo do direito, uma advogada exemplar que abrilhantou com sua presença e suas falas.

“Porque Dele, e por Ele, e para Ele, são todas as coisas; glória, pois, a Ele eternamente.”
(Romanos, 11:36).

RESUMO

Este trabalho analisa criticamente as reformas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), com foco na exigência de dolo específico e na nova disciplina prescricional. A pesquisa, de natureza qualitativa e bibliográfico-documental, investiga se tais mudanças representam um avanço na segurança jurídica e nas garantias dos agentes públicos ou um retrocesso que fragiliza o combate à corrupção. Conclui-se que a reforma operou uma reconfiguração paradigmática, elevando o padrão probatório e privilegiando um modelo garantista. Embora promova maior proporcionalidade e proteção contra acusações infundadas, o novo regime impõe significativo ônus probatório aos órgãos de controle, com potencial risco de subresponsabilização. O sucesso do sistema dependerá da capacidade institucional para produzir provas robustas do elemento subjetivo, equilibrando a necessária punição de condutas dolosas com a defesa das garantias individuais no Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Dolo; Prescrição.

ABSTRACT

This study critically examines the reforms introduced by Law No. 14.230/2021 to the Administrative Improbability Law (Law No. 8.429/1992), focusing on the requirement of specific intent (dolo específico) and the new rules on prescription. This qualitative and bibliographic-documentary research investigates whether such changes represent progress in terms of legal certainty and the protection of public agents' guarantees, or whether they constitute a setback that weakens the fight against corruption. The analysis concludes that the reform produced a paradigmatic shift by raising the evidentiary threshold and strengthening a more guarantees-oriented model. Although it promotes greater proportionality and protection against unfounded accusations, the new framework imposes a significant evidentiary burden on oversight bodies, potentially leading to under-accountability. The effectiveness of the system will depend on the institutional capacity to produce robust evidence of subjective intent, balancing the necessary punishment of intentional misconduct with the protection of individual guarantees in a Democratic Rule of Law.

Keywords: Administrative Improbability; Intent; Prescription.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Comparação legislativa.....	42
Tabela 2	Diferenças entre Prescrição e Decadência.....	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
CF	Constituição Federal
CP	Código Penal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CPC/15	Código de Processo Civil de 2015
CPC/73	Código de Processo Civil de 1973
LC	Lei Complementar
MP	Ministério Público
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A IMPROBIDADE DE SUA ORIGEM AO ATENDIMENTO ÀS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.1 Conceito de Improbidade Administrativa.....	20
2.2 Fundamentos constitucionais da improbidade (art. 37, §4º,CF/88).....	22
2.3 Bases principiológicas da Improbidade Administrativa.....	24
2.4 Distinção entre ilícitos administrativos, civis e penais: critério de relevância para a improbidade administrativa	26
2.5 Finalidade da Lei de Improbidade: moralidade e tutela do patrimônio público.....	27
2.6 Diferenciações entre Improbidade Administrativa e outros institutos.	28
3 PERSPECTIVA DE MUDANÇA DA LEI DE IMPROBIDADE.....	31
3.1 Carga probatória do dolo específico: uma análise comparativa entre a Lei nº 8.429/92 e a Lei nº14.230/2.....	31
3.2 Sobre a Lei de Improbidade Administrativa - Lei n.º 14.230, de 2021	34
4 A MUDANÇA DA LEI DE IMPROBIDADE: MELHORIA OU RETROCESSO.....	38
4.1 Consequências práticas e críticas doutrinárias ante as alterações.....	41
4.2 Novas perspectivas ante à alteração: Lei n.º 14.230/2021.....	42
5. O DOLO EXIGIDO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	49
5.1 Dolo na seara civil.....	56
5.2 Dolo na esfera penal.....	57
5.3 O Dolo Específico da Improbidade Administrativa.....	58
5.4 Carga probatória do dolo específico.....	66
6. PRESCRIÇÃO NA IMPROBIDADE: UMA DISCUSSÃO.....	70
6.1 Suspensão e Interrupção da Prescrição na Improbidade Administrativa	75
6.2 Interrupção da Prescrição.....;	76
6.3 Prescrição intercorrente.....	77
6.4 Contrapontos doutrinários e jurisprudenciais acerca da prescrição na improbidade.....	78
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
8. BIBLIOGRAFIA.....	84

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 conferiu nova configuração ao sistema jurídico-administrativo brasileiro, elevando a moralidade, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência ao patamar de princípios estruturantes da Administração Pública. Esse novo paradigma constitucional trouxe consigo a necessidade de fortalecimento de mecanismos de controle e responsabilização destinados a prevenir e punir condutas que atentem contra a probidade administrativa, reconhecida como elemento essencial para a legitimidade e o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), foi concebida como um dos principais instrumentos normativos para proteger o patrimônio público e assegurar o respeito aos princípios constitucionais, estabelecendo um sistema sancionatório robusto para reprimir comportamentos desviantes de agentes públicos ou de particulares a eles relacionados.

Entretanto, ao longo de aproximadamente três décadas de vigência, a aplicação da LIA revelou um cenário complexo, marcado por desafios interpretativos e operacionais, especialmente no que tange ao elemento subjetivo exigido para caracterização do ato de improbidade e ao regime prescricional aplicável às ações sancionatórias. A multiplicidade de entendimentos jurisprudenciais, as dificuldades probatórias relativas à demonstração do dolo, a amplitude do enquadramento normativo e a ausência de uniformidade na utilização das sanções previstas geraram intensa discussão sobre a adequação e a efetividade do modelo instituído em 1992. Some-se a isso a percepção social de que, apesar de rígida, a legislação nem sempre alcançava resultados eficientes no combate à corrupção ou, em sentido oposto, poderia conduzir à responsabilização de condutas destituídas de gravidade ou intencionalidade lesiva, criando insegurança jurídica aos agentes públicos. Esse conjunto de fatores impulsionou a formulação de críticas acadêmicas, institucionais e políticas, fomentando o debate acerca da necessidade de aperfeiçoamento do regime normativo.

Foi nesse cenário de tensões e necessidade de modernização que surgiu a Lei nº 14.230/2021, que reformou profundamente a LIA, alterando e revogando dispositivos essenciais do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Essa reforma legislativa, considerada por muitos como a mais abrangente desde a criação da lei original, concentrou-se especialmente na delimitação do elemento subjetivo, ao exigir dolo específico para todas as modalidades de atos ímprobos, extinguindo a improbidade culposa, e na reformulação integral do regime prescricional, estabelecendo prazos unificados e introduzindo a prescrição intercorrente. Tais alterações suscitaram debates intensos na

doutrina, no Ministério Público, nas procuradorias, no Poder Judiciário e na sociedade civil, dividindo opiniões entre aqueles que as entendem como avanço necessário para reforçar garantias individuais e assegurar proporcionalidade e aqueles que as veem como um retrocesso que fragiliza o combate à corrupção e pode conduzir a um cenário de impunidade.

Diante desse contexto, a presente pesquisa parte do seguinte problema central: compreender se as modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 representam um aprimoramento do sistema, ao promover maior segurança jurídica e racionalidade na aplicação das sanções, ou se, ao contrário, enfraquecem os mecanismos de responsabilização e comprometem a efetividade do combate à improbidade administrativa. Tal questionamento orienta toda a reflexão teórica empreendida neste trabalho, que se propõe a analisar em profundidade os fundamentos e consequências das alterações legislativas.

O objetivo geral consiste em examinar criticamente as principais modificações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência do dolo específico e no novo regime prescricional, avaliando seus impactos para o sistema brasileiro de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Para cumprir essa finalidade, a pesquisa revisita o desenvolvimento histórico da improbidade administrativa no Brasil, analisa seus fundamentos constitucionais e diferencia o instituto de outros ilícitos de natureza civil, penal e disciplinar. Também investiga a evolução do entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o elemento subjetivo, evidenciando a transição do dolo genérico para o dolo específico e suas implicações probatórias e processuais. Ademais, examina-se detalhadamente a reformulação do regime de prescrição, discutindo seus prazos, modificações estruturais, causas de interrupção e suspensão, além da introdução da prescrição intercorrente e suas potenciais repercussões na duração e no desfecho das ações de improbidade.

A justificativa deste estudo repousa na enorme relevância prática e teórica das alterações legislativas, que impactam diretamente a atuação dos agentes públicos, dos órgãos de controle e de toda a comunidade jurídica. Em um país marcado por recorrentes escândalos envolvendo o uso indevido da máquina pública, a discussão sobre o alcance e a eficácia das normas de combate à corrupção é indispensável não apenas para operadores do Direito, mas também para a sociedade civil, que demanda transparência, eficiência e responsabilidade na gestão governamental. Ao investigar se a reforma da LIA promoveu equilíbrio adequado entre a proteção de direitos individuais e a preservação da integridade administrativa, este trabalho contribui para o aprimoramento das interpretações e aplicações práticas da legislação.

Quanto à metodologia adotada, a pesquisa se estrutura sob uma abordagem qualitativa e jurídico-dogmática, priorizando análise teórica, normativa e jurisprudencial. O método é

predominantemente dedutivo, partindo dos marcos gerais da improbidade administrativa e dos princípios constitucionais que a sustentam para alcançar a análise específica das inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021. Os procedimentos técnicos incluem pesquisa bibliográfica aprofundada em obras doutrinárias de autores clássicos e contemporâneos do Direito Administrativo e do Direito Administrativo Sancionador, artigos científicos publicados em periódicos especializados, pareceres de entidades jurídicas e materiais produzidos por órgãos oficiais. A pesquisa documental abrange o exame minucioso da legislação vigente, da redação original da LIA, da exposição de motivos da reforma, das orientações institucionais, bem como da jurisprudência dos tribunais superiores, sobretudo decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça relacionadas ao dolo, à retroatividade da lei mais benéfica, aos parâmetros probatórios e às regras de prescrição. Além disso, a investigação emprega método comparativo, cotejando texto anterior e atual da lei, identificando mudanças estruturais, impactos e possíveis lacunas interpretativas.

Por fim, a organização do trabalho acompanha uma lógica progressiva que permite ao leitor compreender as bases teóricas para, então, alcançar as inovações legislativas. Inicialmente, apresenta-se o panorama histórico e constitucional da improbidade administrativa, bem como sua distinção em relação a outras espécies de ilícitos. Em seguida, analisa-se o elemento subjetivo, especificamente o dolo específico, suas dimensões conceituais e sua relevância para a responsabilização. Posteriormente, dedica-se capítulo próprio à discussão do novo regime prescricional, aprofundando suas regras, fundamentos e desafios interpretativos. A conclusão reúne as reflexões desenvolvidas ao longo da pesquisa, respondendo ao problema proposto e avaliando se a reforma legislativa fortalece ou fragiliza a efetividade do combate à improbidade administrativa no Brasil.

2. A IMPROBIDADE DE SUA ORIGEM AO ATENDIMENTO ÀS DIRETRIZES CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Traçar um panorama histórico acerca da improbidade administrativa exige considerar, inicialmente, que o Brasil foi colônia de potências europeias, que aqui implantaram suas estruturas políticas, culturais e sociais pautadas, sobretudo, na busca do próprio enriquecimento e conforto.

Nessa perspectiva, Zancanaro (1994) observa que a corrupção político-administrativa já se manifestava fortemente na cultura portuguesa, como evidenciado por importantes pensadores lusitanos, entre eles Alexandre Herculano, Antero de Quental, Marcelo Caetano, Manoel Gonçalves Cerejeira, Lúcio de Azevedo, Diogo de Couto, Padre Antônio Vieira e Coelho da Rocha. Segundo o autor (ZANCANARO, 1994), séculos de dominação centralizadora e privatista contribuíram para o desenvolvimento de práticas sociais marcadas por comportamentos antiéticos. Esse ambiente fomentou valores distorcidos, nos quais a corrupção se integrou ao cotidiano. Uma vez trazidos ao Brasil desde o início da colonização, tais padrões acabaram incorporados ao imaginário coletivo, perpetuando-se na formação da sociedade colonial e pós-colonial.

Nessa mesma linha, Laurentino Gomes (2007) ressalta que, durante os treze anos em que D. João VI permaneceu no Brasil, os gastos da já desorganizada e corrupta Coroa Real mais do que triplicaram. O déficit público crescia continuamente e, ao final de 1821, havia aumentado mais de vinte vezes, passando de 10 contos de réis para 239 contos de réis. Ainda assim, a corte mantinha seus privilégios e favorecimentos, sem qualquer preocupação com a origem dos recursos.

Cavalcanti (2012), comentando esse cenário histórico, destaca como exemplo evidente da corrupção da época a cobrança de comissões. Conforme registros retomados pelo historiador Oliveira Lima (1908, *apud* GOMES), já no período joanino era comum a prática da chamada “caixinha” em licitações e pagamentos públicos. Relatos do viajante inglês Luccock indicam que se exigia uma comissão de aproximadamente 17% sobre qualquer pagamento ou saque do tesouro nacional. Essa cobrança tinha caráter de extorsão: caso o interessado não arcasse com o valor, seus processos simplesmente deixavam de tramitar (1808). Oliveira Lima (1908) observou que o reinado de D. João VI ficou marcado, na história brasileira, como período de intensa corrupção administrativa e peculato, em que tais práticas aumentavam os gastos governamentais enquanto o contrabando reduzia a arrecadação.

A primeira constituição brasileira, de 25 de março de 1824, já tratava do tema em questão, e apontava atos os quais os agentes deveriam ser punidos, todos ainda presentes no contexto hodierno, à exemplo dos delitos de concussão, corrupção ativa, que também são punidos pela recente Lei de Improbidade Administrativa.

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis I. ... II. Por peita, suborno, ou concussão. III. Por abuso do Poder. IV. Pela falta de observância da Lei. VI. ... VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos.

Art. 143. São responsáveis os Conselheiros de Estado pelos conselhos, que derem, oppositos às Leis, e ao interesse do Estado, manifestamente dolosos.

...

Art. 156. Todos os Juizes de Direito, e os Officiaes de Justiça são responsáveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que commetterem no exercicio de seus Empregos; esta responsabilidade se fará effectiva por Lei regulamentar.

Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.

...

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte...

XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsáveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funções, e por não fazerem effectivamente responsáveis aos seus subalternos.(sic!)

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, foi a primeira Constituição a referenciar explicitamente a probidade administrativa, em seu artigo 54, que previa hipóteses de crimes de responsabilidade do Presidente.

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: ... 6º) a probidade da administração;

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

A Constituição de 1891 também deixava claro que os agentes públicos seriam responsáveis pelos atos decorrentes de suas atribuições políticas.

Art 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

Parágrafo único - O funcionário público obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais.

Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934, manteve a hipótese de ser cometido crime de responsabilidade, pelo Presidente da República, ao atentar contra a probidade da administração.

Art 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:

...

f) a probidade da administração;

...

7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;

A Carta Constitucional de 1937, manteve a institucionalização do Tribunal de Contas, com o seguinte mandamento:

Art 114 - Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.

A Constituição de 1946, estabeleceu a competência e a importância do Tribunal de Contas para a defesa do patrimônio público.

Art 76 - O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional. § 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos.

Soma-se a isso a expressa menção, no art. 141, §31, 2ª parte, da Carta Constitucional de 1946, da possibilidade de sequestro e perdimento de bens no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública ou, de emprego em entidade autárquica.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, mantiveram-se as atribuições do Tribunal de Contas e mencionava a hipótese de crime de responsabilidade por ato do Presidente da República contra a probidade na administração.

De acordo com Cavalcanti (2012):

Esta Constituição fortaleceu o ordenamento jurídico pátrio, no combate à improbidade administrativa, ao dar feição constitucional à ação popular, até então prevista na Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Segundo o artigo 150, § 31: "qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas". Com o Regime Militar em curso, foi editado o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, o qual, além de restringir direitos e garantias individuais, também voltou-se contra a ação de corruptos. Art. 8º - O Presidente da República poderá, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. Parágrafo único - Provada a legitimidade da aquisição dos bens, far-se-á sua restituição.

A norma que regulamentou deste dispositivo foi o Decreto-Lei n. 502, de março de 1969, atribuiu a uma comissão, esta denominada Comissão Geral de Investigação, a tarefa de investigar atos de corrupção. Art. 3º A Comissão Geral de Investigações poderá, também, observado o disposto nos artigos 1º e 4º do Ato Complementar

número 39, de 20 de dezembro de 1968, promover investigações para apurar atos de corrupção ativa e passiva, ou contrários à preservação e consolidação da Revolução Brasileira de 31 de março de 1964 para os efeitos de aplicação das medidas previstas no Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, encaminhando os resultados daquela investigação ao Ministro de Estado da Justiça para os fins de direito. (sic!)

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, a qual foi considerada como nova Constituição da República Federativa do Brasil, trouxe, também, a improbidade administrativa como um crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República:

Art. 82. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente:
V - a probidade na administração;

Por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe significativos avanços em relação às constituições anteriores no que diz respeito ao combate aos atos ímprobos historicamente existentes em nosso país, com sanções mais severas nos âmbitos cíveis, eleitorais e até mesmo penais, conforme as variações do caso concreto. Trata-se, ainda, do maior diferencial da nossa atual Constituição: possibilitar que os cidadãos exerçam diretamente atos que possibilitem a preservação do patrimônio e da moralidade pública.

2.1 Conceito de Improbidade Administrativa

Para José dos Santos Carvalho Filho (1995), a ação de improbidade administrativa corresponde ao instrumento judicial por meio do qual se busca o reconhecimento de condutas ímprobas praticadas por agentes públicos ou terceiros a eles vinculados, com consequente aplicação das sanções previstas em lei. Seu propósito primordial é assegurar a preservação do princípio constitucional da moralidade.

Já Marçal Justen Filho (2023) conceitua a improbidade administrativa como a ação ou omissão que viola o dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, gerando a imposição de sanções civis, administrativas ou penais, cumulativas ou não, conforme previsão legal.

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024) apresenta a improbidade administrativa sob uma perspectiva histórico-normativa, relacionando-a ao princípio da moralidade. Segundo a autora, embora o ilícito por improbidade tenha longa previsão no ordenamento brasileiro, inicialmente restrita aos agentes políticos e enquadrada como crime de responsabilidade, o combate à corrupção já se fazia presente na legislação referente aos servidores públicos, sobretudo no que tange ao enriquecimento ilícito, que poderia culminar na perda de bens em favor da Fazenda Pública. Entretanto, a tutela específica da moralidade

administrativa é relativamente recente, tendo sido incorporada no texto constitucional apenas em 1988. A Constituição utiliza a expressão “moralidade” para se referir ao princípio (art. 37, *caput*) e “improbidade” para apontar sua violação (art. 37, §4º), além de prever a lesão à probidade administrativa como crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 85, V) e hipótese de suspensão ou perda dos direitos políticos (art. 15, V).

Sob outro enfoque, Hely Lopes Meirelles (2008) destaca a origem romana do conceito, sustentando que a improbidade se traduz em práticas contrárias ao princípio da probidade, sujeitando o agente a sanções administrativas. Para o autor, o dever de probidade integra-se constitucionalmente à conduta dos administradores públicos, constituindo requisito de legitimidade de seus atos. A Constituição, segundo aponta, prevê punições severas para atos ímprobos, incluindo suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário (art. 37, §4º).

Já Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009) aborda o conceito sob uma ótica processual, enfatizando que a lei submete os agentes públicos a um regime específico de responsabilização. Para ele, a ação de improbidade consiste na persecução judicial dos atos que violem a probidade administrativa, praticados por qualquer agente público ou pessoa a ele equiparada, conforme definição apresentada no art. 1º e parágrafo único da Lei nº 8.429/1992. O autor destaca dois elementos centrais: a caracterização do ato ímprobo e a responsabilização do agente envolvido.

Fernanda Marinela (2018) associa a improbidade administrativa à violação de princípios da Administração Pública, utilizando como referência o art. 11 da Lei nº 8.429/92. De forma semelhante, Celso Antônio Bandeira de Mello apenas menciona a referida lei ao tratar dos agentes públicos, embora reconheça sua “transcendente importância”

Diante desse conjunto doutrinário, observa-se uma convergência quanto à concepção de improbidade administrativa. Muitos autores adotam a perspectiva juridicamente positivada para construir suas definições, enquanto outros vinculam o conceito a valores éticos como honestidade, moralidade e boa-fé, fundamentais para o ordenamento jurídico. Além disso, é comum que a doutrina utilize o termo para se referir tanto ao ato ímprobo (direito material) quanto à ação destinada à sua repressão (direito processual), evidenciando a proximidade conceitual entre ambas as dimensões.

2.2 Fundamentos constitucionais da improbidade (art. 37, §4º, CF/88)

A Constituição da República Federativa do Brasil traz no art. 37 os fundamentos que acompanham a o tema da improbidade administrativa, pode-se ver a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência... §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Cavalcanti (2012) descreve em sua tese os fundamentos constitucionais que permeiam a improbidade administrativa, onde, de fato, se enquadra a corrupção, aponta, nesse sentido, a origem constitucional no §4º, art. 37 e é regulamentado pela Lei nº 8.429/92, que enumera os atos de improbidade administrativa, propriamente ditos e suas sanções.

Ele ressalta que os princípios constitucionais da administração pública são responsáveis por exercer papel preponderante no controle da res pública, sendo obrigatórios para todos os agentes públicos que estão no desempenho de funções públicas e caracteriza desvio de conduta qualquer descumprimento desses princípios.

Com base no art. 37, é possível compreender que: legalidade significa que a Administração Pública deve atuar sempre em conformidade com a lei. A impessoalidade impõe que a atuação administrativa busque exclusivamente o interesse público, sem vantagens pessoais ou favorecimentos. A publicidade garante que os atos praticados pela Administração sejam divulgados, permitindo que os cidadãos tenham conhecimento deles. A eficiência exige que a gestão pública busque resultados de qualidade, utilizando os recursos de forma adequada. Já a moralidade pressupõe que a Administração observe princípios éticos, como justiça, honestidade, lealdade e boa-fé, orientando toda a sua atuação.

No campo jurídico e legal, como instrumentos processuais à disposição dos legitimados no combate aos atos de improbidade têm-se, principalmente, a Ação Popular (Lei nº 4.717/65) e a Ação Civil Pública (prevista na Lei nº 7.347/85), sem contar a possibilidade, em alguns casos, da realização de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta, originado, na sua grande maioria, de Inquérito Civil ou Procedimento Preparatório, estes instaurados pelo órgão do Ministério Público.

Para a Constituição Federal de 1988, a ética é bandeira de cidadania, e assim deveria ser encarada tanto pela população, como, principalmente pelos Poderes constituídos.

Para tanto, sob uma ótica ampliada, o combate eficaz à improbidade administrativa é aquele que tem em mente a observância aos princípios norteadores da administração pública e que mantém uma reflexão permanente que envolva ética e moral, através de uma discussão jurídica/social que enfrente este tema como um projeto humano, com raízes cravadas em uma base social que melhore a vida da população.

Entre os argumentos que fundamentam a compreensão da improbidade administrativa como instituto de natureza sancionatória, destaca-se a constatação de que as penas aplicáveis nesses casos podem gerar impacto semelhante, ou até mais severo, ao das sanções penais. Assim, conforme ensina Capez (2023), embora tais condutas não estejam tipificadas formalmente no Direito Penal, o seu caráter aflitivo autoriza que sejam estendidos ao processo de improbidade os mesmos instrumentos garantistas previstos na esfera penal, por analogia.

Na mesma direção, Francisco Barros (2023) observa que a improbidade administrativa configura um sistema sancionador autônomo, que permite ao Poder Judiciário aplicar sanções específicas pela prática de atos ímprobos, sem que tais punições estejam limitadas às categorias clássicas do Direito Civil ou Penal.

Do mesmo modo, Edilson Pereira Nobre (2022) afirma que a improbidade está inserida no contexto do Direito Administrativo Sancionador, pois se destina à responsabilização daqueles agentes públicos que violam os deveres de probidade administrativa, mediante sanções de natureza administrativa.

Já para Fábio Medina Osório (2023), a proximidade entre a improbidade administrativa e o Direito Penal faz com que exista uma espécie de espelhamento entre esses sistemas. A partir disso, defende que as garantias reconhecidas aos acusados no processo penal também podem ser aplicadas, com as devidas adaptações, ao campo da improbidade. O autor ressalta, contudo, que essa aproximação não converte a improbidade em instituto de natureza penal.

Em síntese, o Tema 1.199 originou-se do ARE n.º 843.989, caso em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR). A discussão principal dizia respeito à retroatividade das normas mais benéficas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, especialmente a revogação da modalidade culposa e a alteração do prazo prescricional.

Ainda que doutrina e legislador tenham afirmado expressamente que a improbidade possui natureza de Direito Administrativo Sancionador, com caráter repressivo e não civil, o STF acabou adotando entendimento diverso. Nesse julgamento, foram fixadas quatro teses centrais: (i) necessidade de comprovação do dolo para a caracterização de qualquer

modalidade de improbidade; (ii) irretroatividade da revogação da modalidade culposa para casos já acobertados por ato jurídico perfeito; (iii) possibilidade de aplicação retroativa da revogação da modalidade culposa quando inexistente sentença condenatória transitada em julgado; e (iv) irretroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021.

Essas conclusões demonstram que a definição da natureza jurídica da improbidade é essencial para solucionar questões relevantes, como a aplicação da norma mais benéfica. O Ministro Alexandre de Moraes, nesse sentido, esclarece que a qualificação da improbidade como instituto de natureza civil é pressuposto necessário para a análise da retroatividade.

Em seu voto, seguido pela maioria, Moraes reconhece a natureza civil do sistema de improbidade, mas admite, ao mesmo tempo, a aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica nos casos em que não haja condenação definitiva, conforme o item 3 do Tema 1.199.

Segundo o Ministro, a interpretação do art. 37, § 4º, da Constituição Federal não permite afirmar que a improbidade seja penal. O dispositivo, ao mencionar que a ação penal cabível não seria excluída, evidencia que a ação de improbidade pode coexistir com a penal sem que haja violação ao princípio do *ne bis in idem*, pois os sistemas sancionatórios são distintos. Dessa forma, confirma-se que a improbidade administrativa não possui natureza penal.

2.3 Bases principiológicas da Improbidade Administrativa

Segundo Canotilho (1991), os princípios consistem em ordenações que irradiam efeitos por todo o sistema jurídico, influenciando e dando sentido às demais normas. Inicialmente, funcionam como fundamentos das regras jurídicas, podendo, inclusive, ser incorporados ao texto normativo, momento em que passam a ser identificados como normas-princípio.

No contexto brasileiro, os princípios constitucionais da Administração Pública, expressos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, cumprem a função de orientar e delimitar a atuação estatal. Servem como critério para distinguir comportamentos compatíveis com os preceitos constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, daqueles que se afastam dessas diretrizes.

O princípio da legalidade impõe ao administrador público o dever de atuar em conformidade estrita com a lei, estando autorizado a praticar apenas o que nela estiver expressamente previsto. Em contraposição, os particulares possuem liberdade de ação, podendo realizar tudo aquilo que não lhes seja vedado pelo ordenamento jurídico. (grifou-se)

Conforme leciona Meirelles (2010), a legalidade, enquanto princípio da Administração Pública (CF, art. 37, caput), determina que o agente público, em todas as suas funções, está subordinado às determinações legais e às exigências do interesse coletivo. Qualquer conduta que se afaste desses parâmetros configura ato inválido e pode sujeitar o responsável a sanções disciplinares, civis e penais, conforme o caso.

O princípio da impessoalidade tem por finalidade assegurar que a atividade administrativa seja direcionada exclusivamente ao interesse público, afastando qualquer motivação de cunho pessoal. Nessa perspectiva, Meirelles (2010) explica que a impessoalidade – também denominada princípio da finalidade – prevista no caput do art. 37 da Constituição Federal, exige que o administrador pratique atos com o único fim estabelecido pela norma jurídica. Assim, o objetivo legal do ato deve ser entendido como aquele expressamente ou implicitamente indicado pelo ordenamento, sempre de maneira impessoal. (grifou-se)

Seguindo esse raciocínio, cabe ao agente público observar o propósito legal de cada ato administrativo, garantindo que sua atuação seja embasada na lei e livre de interesses privados. Meirelles reforça ainda que tal princípio impede a utilização da máquina pública para promoção pessoal do agente ou de servidores, conforme expressa previsão do art. 37, §1º da Constituição.

Portanto, a impessoalidade busca impedir privilégios, abusos e benefícios particulares, preservando a supremacia do bem comum e o atendimento ao interesse público.

O princípio da publicidade estabelece a obrigação de divulgar os atos da Administração Pública, permitindo que a sociedade tenha conhecimento das ações governamentais. Em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF), não é admissível que decisões e medidas administrativas sejam adotadas sem transparência, sobretudo quando afetam diretamente os administrados. (grifou-se)

Nessa linha, Mello (2007) destaca que esse princípio consagra o dever de transparência plena quanto à atuação administrativa. Desse modo, a publicidade deve ser regra, ao passo que o sigilo constitui exceção, justificado apenas quando houver necessidade real de resguardar o interesse público.

O princípio da moralidade administrativa impõe que a atuação estatal observe valores éticos fundamentais, tais como justiça, honestidade, dignidade, lealdade e boa-fé. Tais orientações devem permear não apenas o comportamento dos agentes públicos, mas também o daqueles que, de alguma forma, mantêm relação com a Administração. (grifou-se)

Conforme pontua Franco Sobrinho (1992), a moralidade, vinculada à ideia de imparcialidade, encontra respaldo constitucional, constituindo exigência inafastável para a correta aplicação das normas e para a prática governamental. O desvio desses valores representa violação à ordem jurídica e aos princípios que regem a Administração Pública.

Em harmonia com essa visão, a Constituição Federal inseriu a moralidade entre os princípios basilares da Administração Pública (art. 37, caput), vinculando a atuação estatal ao respeito aos valores éticos compartilhados pela coletividade.

Martins Júnior (2001) acrescenta que o princípio da eficiência decorre logicamente da necessidade de a Administração atender ao interesse público. Contudo, sua compreensão vai além: ao agente público não basta simplesmente administrar; é necessário administrar da melhor forma possível, adotando os meios mais adequados e coerentes para alcançar a finalidade inerente à competência exercida. Em essência, a eficiência está vinculada ao dever de boa administração, conceito que também dialoga com os princípios da moralidade e da probidade administrativa.

2.4 Distinção entre ilícitos administrativos, civis e penais: critério de relevância para a improbidade administrativa

A ilicitude civil caracteriza-se pela prática de conduta contrária ao ordenamento jurídico, ocasionando prejuízo a terceiros. Para sua configuração, é necessária a verificação de uma ação ou omissão, a presença de dolo ou culpa, a existência de dano efetivo e o nexo causal entre o comportamento e o resultado danoso. Exemplificam o ilícito civil situações como descumprimento contratual, agressões, difamação, bem como condutas negligentes que provoquem lesão a outrem.

Entre os exemplos de ilícito civil, destaca-se o dano ao patrimônio de terceiro, hipótese em que aquele que causa prejuízo a bem alheio tem o dever de reparar o dano, conforme estabelecem os arts. 186 e 927 do Código Civil.

Outro exemplo é o descumprimento injustificado de contrato, que configura inadimplemento e gera responsabilidade civil, impondo ao infrator a obrigação de indenizar, nos termos do art. 389 do Código Civil.

O ilícito administrativo consiste na violação de normas que disciplinam a atuação de indivíduos ou entidades perante a Administração Pública. Sua prática pode acarretar a aplicação de sanções de natureza administrativa, como advertência, multa, suspensão ou outras penalidades previstas em lei.

Diferencia-se do ilícito penal porque não envolve pena privativa de liberdade e porque a responsabilização administrativa é independente de outras esferas. Dessa forma, uma mesma conduta pode, conforme o caso, gerar sanções simultâneas nas esferas administrativa e penal, sem que exista impedimento para a cumulação de penalidades.

Entre as hipóteses de ilícitos administrativos, destacam-se os atos de improbidade administrativa, tais como: Enriquecimento ilícito: receber vantagem financeira indevida para favorecer a aquisição de bens ou a contratação de serviços pela Administração. Dano ao patrimônio público: permitir a aquisição de bens por valor superior ao de mercado ou autorizar despesas não previstas em lei. Violação a princípios da administração pública: fraudar concurso público, negar publicidade a atos oficiais ou omitir-se no dever de prestar contas quando exigido.

Também se enquadram como ilícitos administrativos diversas irregularidades em procedimentos licitatórios e contratos, incluindo: Obstrução da competitividade: impedir que outras empresas participem de contratações públicas. Fraude: atestar falsamente a execução de serviços extraordinários ou outras práticas que comprometam a lisura do certame.

O ilícito penal corresponde à prática de uma conduta vedada pela legislação criminal, configurando crime ou contravenção, e sujeitando o infrator à aplicação de sanções penais, como pena privativa de liberdade ou multa. Diferentemente do ilícito civil — que tutela direitos individuais e gera consequências de natureza indenizatória — o ilícito penal representa violação à ordem jurídica em seu conjunto, afetando o interesse público de forma mais ampla.

Entre os exemplos de ilícitos penais, destacam-se: Crimes contra o patrimônio Furto: subtração de bem móvel alheio para benefício próprio ou de terceiros. Roubo: subtração de bem móvel alheio mediante emprego de violência ou grave ameaça à pessoa. Crimes contra a pessoa Homicídio: ação que provoca a morte de outra pessoa. Lesão corporal: conduta que resulte em dano à integridade física ou à saúde de outrem.

2.5 Finalidade da Lei de Improbidade: moralidade e tutela do patrimônio público

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992 – LIA) possui como finalidade primordial a proteção da moralidade administrativa e a tutela do patrimônio público, mediante a responsabilização de agentes públicos, bem como de particulares que com eles atuam, pela prática de atos ímprobos que violem princípios constitucionais ou causem prejuízo ao erário.

Essa finalidade decorre diretamente do comando constitucional previsto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a LIA concretiza a determinação constitucional ao estabelecer mecanismos jurídicos de prevenção e repressão de condutas que atentem contra a ética, a legalidade e a boa gestão dos recursos públicos. Trata-se, portanto, de instrumento fundamental à promoção da probidade e transparência, pilares indispensáveis à legitimidade do exercício da função administrativa no Estado Democrático de Direito.

A preservação do patrimônio público, entendido não apenas em seu aspecto material, mas também moral, e a efetivação do princípio da moralidade constituem, assim, os eixos centrais da Lei de Improbidade. Ao responsabilizar civil e administrativamente os agentes ímprobos, a legislação visa não apenas sancionar o infrator, mas também prevenir novas práticas lesivas, reafirmando o compromisso constitucional com a ética e o interesse coletivo.

2.6 Diferenciações entre Improbidade Administrativa e outros institutos

Para evitar equívocos conceituais, é essencial distinguir a imoralidade da improbidade administrativa. Embora ambas se relacionem ao desvalor da conduta praticada no âmbito público, não se trata de noções coincidentes.

Nessa linha, entende-se, com base na formulação de José Afonso da Silva (2001), que todo ato que cause lesão ao patrimônio público implica violação à moralidade administrativa. Tal posicionamento vincula o dano material ao descumprimento do dever de retidão, ainda que não destaque expressamente a exigência de um elemento subjetivo específico. Contudo, a improbidade administrativa, sobretudo no que concerne aos atos lesivos ao erário, requer a demonstração de dolo, conforme estabelece o art. 10 da Lei nº 8.429/1992.

Em perspectiva semelhante, Aristides Junqueira Vieira (2001) sustenta que o conceito de desonestidade está intrinsecamente ligado ao dolo, de modo que não seria possível dissociá-los na análise do fenômeno da improbidade. Complementando essa visão, Alexandre de Moraes observa que a configuração dos atos ímprobos previstos na lei demanda a existência de vontade livre e consciente do agente na prática da conduta.

Assim, enquanto a imoralidade administrativa abrange comportamentos antiéticos ou inadequados, contrários ao interesse público, mesmo na ausência de intenção deliberada de causar prejuízo, a improbidade exige, em regra, a presença de dolo, caracterizado pela

vontade direcionada à violação dos princípios constitucionais da Administração Pública ou à produção de dano ao erário.

A esse debate soma-se a reflexão de Hans Kelsen, segundo a qual a conduta social de um indivíduo somente se torna injusta quando contraria norma que determina determinado comportamento; dessa forma, a justiça ou injustiça da ação resulta de sua conformidade ou desconformidade ao valor normativo que representa a justiça.

Diante disso, verifica-se que a distinção central entre imoralidade e improbidade repousa no grau de violação: a imoralidade corresponde à transgressão dos padrões éticos que regem a Administração; a improbidade, por sua vez, configura ilícito qualificado pela conduta dolosa que viola os deveres funcionais e sujeita o agente às sanções específicas previstas em lei.

Embora todo ato de improbidade administrativa seja necessariamente ilegal, nem toda ilegalidade se qualifica como improbidade. O ato ilegal, também chamado de irregular, consiste na prática contrária ao ordenamento jurídico e sujeita-se ao controle de legalidade pela Administração Pública, que, em regra, deverá anulá-lo.

Contudo, a improbidade administrativa é compreendida pela doutrina e jurisprudência como uma ilegalidade qualificada, marcada por um plus de reprovabilidade. Trata-se de conduta permeada por desonestidade, má-fé, dolo ou culpa grave. É o que reconhece o Superior Tribunal de Justiça:

A ilegalidade e a improbidade não são, em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis (...). A improbidade é uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave.(STJ, AgInt no REsp 1.518.133/PB, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma, j. 04/09/2018, DJe 21/09/2018)

Assim, todo ato ímprobo é ilegal, porém somente se configurará improbidade quando, além da desconformidade normativa, houver significativo desvalor da conduta, decorrente de intenção dolosa ou culpa grave. O entendimento é reiterado pelo STJ:

O ato ilegal só adquire os contornos de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvada pela má-intenção do administrador, caracterizando a conduta dolosa; a aplicação das severas sanções previstas na Lei 8.429/92 é aceitável (...) para punição do administrador desonesto (conduta dolosa), e não daquele que apenas foi inábil (conduta culposa).(STJ, REsp 1.257.150/MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma, j. 03/09/2013, DJe 17/09/2013)

Diante disso, atos meramente irregulares não devem justificar a aplicação das severas sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). A responsabilização por improbidade demanda um especial fim de agir: a prática de conduta

gravosa, lesiva ao interesse público e dotada de reprovabilidade qualificada. Essa interpretação encontra amparo na mens legis, como reforça o STJ:

A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92 (...) deve ser realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público. (STJ, AREsp 934.776/SE, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 24/08/2018)

Portanto, nem toda ilegalidade configura improbidade. Apenas quando houver desvio ético relevante, demonstrado pela intenção desonesta do agente ou pela gravíssima falta funcional, é que o ato passa a atrair o regime sancionatório típico da improbidade administrativa.

Assim, a Lei de Improbidade não se destina a punir meras irregularidades administrativas, mas sim a reprimir comportamentos manifestamente ímprobos, lesivos à probidade e ao interesse público.

3. PERSPECTIVA DE MUDANÇA DA LEI DE IMPROBIDADE

3.1 Carga probatória do dolo específico: uma análise comparativa entre a Lei nº 8.429/92 e a Lei nº 14.230/21

Em 25 de outubro de 2021 foi sancionada a Lei nº 14.230/2021, responsável por promover alterações substanciais no texto original da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). A análise de suas principais modificações permite avaliar criticamente em que medida tais mudanças repercutem em benefício ou detrimento dos agentes públicos, bem como seus impactos no controle da Administração.

I. Exigência de dolo e restrição da responsabilização

Uma alteração central trazida pela reforma diz respeito ao elemento volitivo: os atos de improbidade administrativa passaram a exigir, como regra, conduta dolosa. A nova redação conferiu previsão expressa no sentido de que somente atos dolosos podem caracterizar improbidade, excluindo-se a responsabilidade por conduta culposa.

Assim, danos decorrentes de imprudência, negligência ou imperícia deixaram de se subsumir ao regime sancionador da LIA. Antes da reforma, condutas culposas causadoras de prejuízo ao erário eram aptas a ensejar responsabilização por improbidade, especialmente no âmbito do art. 10. Com a alteração, toda tipificação prevista nos arts. 9º, 10 e 11 passou a demandar demonstração inequívoca de dolo específico.

II. Inclusão de novas hipóteses de improbidade

A Lei nº 14.230/2021 também incorporou ao sistema a promoção pessoal e o nepotismo como novas modalidades de atos de improbidade. Contudo, a mera nomeação ou indicação política por ocupantes de mandatos eletivos passou a ser insuficiente para configurar improbidade, exigindo-se a comprovação de dolo com finalidade ilícita.

III. Taxatividade das hipóteses do art. 11 – violação a princípios

Outra modificação relevante incidiu sobre o art. 11, referente à violação aos princípios da Administração Pública. As condutas ali previstas, antes meramente exemplificativas, tornaram-se taxativas, delimitando rigidamente as hipóteses configuradoras dessa modalidade.

IV. Alterações no regime prescricional

O prazo prescricional também foi significativamente modificado: passou de 5 para 8 anos, contados a partir da ocorrência do fato. De modo geral, o alongamento do prazo pode favorecer o processo investigativo, frequentemente complexo e de difícil instrução.

V. Titularidade exclusiva da ação e posterior modulação pelo STF

A titularidade da ação de improbidade passou a ser exclusiva do Ministério Público, medida justificada pela intenção de evitar uso político da ação de improbidade por entes administrativos. A lei determinou que, durante o período de transição, o Ministério Público deveria manifestar interesse na continuidade das ações em curso; caso contrário, após 1 ano, haveria arquivamento.

Entretanto, a exclusividade conferida ao Ministério Público foi objeto de questionamento nas ADIs 7.042 e 7.043, ajuizadas pela Anape e pela Anafe, respectivamente. Em 2022, o STF declarou inconstitucional a titularidade exclusiva, restabelecendo a legitimidade concorrente dos entes públicos, mediante suas procuradorias, para ajuizar ações dessa natureza.

VI. Prazo para o Inquérito Civil

O prazo de tramitação do inquérito civil passou a ser de 1 ano, prorrogável uma única vez, alterando o limite anterior de 180 dias.

VII. Modificações nas sanções

Houve também alterações expressivas nas sanções previstas: Nos casos enquadrados como prejuízo ao erário têm-se a suspensão dos direitos políticos agora pode alcançar até 12 anos (antes, entre 5 e 8 anos); a multa civil foi limitada ao valor do dano e a proibição de contratar com o Poder Público ampliada para até 12 anos.

Nos casos relativos ao Enriquecimento ilícito têm-se a suspensão dos direitos políticos passa a ser de até 14 anos (antes, entre 8 e 10); a multa civil limitada ao valor do acréscimo patrimonial (antes, até 3 vezes esse valor), bem como a proibição de contratar ou receber incentivos públicos aumentada para até 14 anos.

Já nas ações que incorrem em Violação a princípios (art. 11) têm-se a suspensão dos direitos políticos foi suprimida; a multa civil reduzida de até 100 para até 24 vezes a remuneração do agente e a proibição de contratar com o Poder Público limitada a até 4 anos (antes, até 3 anos). As sanções foram substancialmente abrandadas para os atos atentatórios aos princípios.

VIII. Alcance geral da reforma e críticas iniciais

Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, o impacto sobre a apuração disciplinar tornou-se significativo, visto que as mudanças restringiram o campo de incidência da improbidade administrativa. A reforma legislativa foi anunciada como resposta a supostos

excessos no combate a desvios de gestão pública, porém gerou intenso debate quanto ao possível favorecimento dos agentes diante da maior dificuldade de responsabilização.

A partir da nova redação, os atos de improbidade passaram a ser compreendidos como condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11, ressalvados os tipos previstos em legislações especiais. O dolo tornou-se, assim, requisito imprescindível para configuração do ilícito, caracterizado como intenção livre e consciente de alcançar resultado ilícito descrito na lei (RGS, 2022). A mera vontade do agente, portanto, não configura improbidade.

IX. Recepção negativa pela sociedade e pela mídia

As alterações foram mal recebidas pela mídia e pela sociedade. A principal crítica recaí sobre a exigência de dolo específico, que poderia resultar na redução das hipóteses de responsabilização e, portanto, na proteção de maus gestores, excluindo de incidência atos potencialmente lesivos ao patrimônio público praticados sem dolo, antes abrangidos pela LIA. Dentre as alterações mais questionadas destacam-se: a) supressão das condutas culposas; b) redução do valor máximo das multas e c) modificação das regras de prescrição, com prazo único de 8 anos.

Essas mudanças suscitaram debates acerca da real finalidade da reforma, criticada por aparentar priorizar a defesa dos agentes públicos, contrariando a finalidade primária da Lei de Improbidade: a tutela do patrimônio e da moralidade.

X. Repercussões sobre a perda da função pública

A perda da função pública foi limitada aos casos previstos nos arts. 9º e 10. Como regra, a sanção atinge apenas o vínculo funcional por meio do qual ocorreu o ato, excetuando-se hipóteses, devidamente fundamentadas, de enriquecimento ilícito, em que seus efeitos podem ser estendidos a outros vínculos (RGS, 2022).

O distanciamento em relação ao regime anterior é expressivo: pela redação original, atos violadores de princípios administrativos também ensejavam perda da função pública. Assim, a reforma foi vista como enfraquecimento do rigor na fiscalização e responsabilização, gerando possível desestímulo ao zelo administrativo.

XI. Redução do rol de hipóteses de improbidade por violação a princípios

A nova sistemática restringiu as hipóteses de improbidade contra princípios àquelas previstas expressamente no art. 11. Antes, o rol era exemplificativo, permitindo que outras condutas atentatórias à moralidade administrativa fossem enquadradas. A limitação passou a

ser vista como tentativa deliberada de reduzir as hipóteses de punição, crítica reforçada pela percepção de que o legislador teria priorizado a redução de riscos para agentes públicos.

XII. Consequências práticas e críticas doutrinárias

A reforma gerou preocupações quanto à responsabilização de agentes que causem dano ao patrimônio público ao mudarem de cargo, já que a perda da função não alcança vínculos diversos, salvo situações excepcionais.

Condutas culposas passaram a ser sancionáveis apenas na esfera administrativa (por exemplo, por meio de PAD), afastando-se penalidades civis, dada a exigência de dolo (CARVALHO, 2022).

Essa exclusão traz consequências relevantes: atos decorrentes de má gestão, como investimento inadequado, gestão temerária ou gastos desnecessários, deixam de ter repercussão na esfera da improbidade caso ausente dolo específico, apesar de seus impactos negativos.

Segundo CARVALHO (2022, p. 68), a exigência de dolo específico favorece o gestor imprudente, negligente ou imperito, contribuindo para a sensação de impunidade. A crítica aponta ainda que a excessiva tolerância pode incentivar práticas que, embora não intencionais, produzem efeitos lesivos aos cofres públicos.

Para FERNANDES JÚNIOR (2021), a mudança viola os deveres de coerência e correspondência do sistema, pois tende a excluir do campo sancionatório condutas dolosas que constituem crimes praticados por agentes públicos, afetando o direito administrativo sancionador.

A nova lei também flexibiliza a punição por perdas omissivas decorrentes da atividade econômica, dada a dificuldade probatória do dolo específico, reforçando a sensação de impunidade.

3.2 Sobre a Lei de Improbidade Administrativa - Lei n.º 14.230, de 2021

A Lei de Improbidade Administrativa organizou sua atuação repressiva em três modalidades principais de atos ímprobos: o enriquecimento ilícito (art. 9º), os atos que causem prejuízo ao erário (art. 10) e aqueles que violam princípios da Administração Pública (art. 11). A partir dessa estrutura, delineiam-se os pilares essenciais da probidade administrativa, indicando-se quais valores devem ser preservados no exercício da função pública.

O art. 9º tutela a honestidade funcional, impedindo que o agente se enriqueça indevidamente em razão do cargo. O art. 10, ao prever como improbidade a causação de dano ao erário, resguarda o patrimônio público. Já o art. 10-A, posteriormente inserido, estende essa proteção à atividade de arrecadação tributária, buscando assegurar a integridade das receitas públicas. Por sua vez, o art. 11 disciplina condutas atentatórias aos princípios administrativos, especialmente os deveres de honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade às instituições (ALMEIDA, 2021).

Assim, a finalidade maior da LIA consiste em garantir a retidão da gestão pública, preservando a moralidade, o patrimônio estatal e a supremacia do interesse público. Busca-se, entre outros objetivos, proteger as instituições, evitar o locupletamento ilícito e assegurar a observância dos valores republicanos.

No que se refere ao elemento subjetivo, a legislação anterior admitia a responsabilização por dolo ou culpa. Contudo, a Lei nº 14.230/2021 promoveu relevante modificação ao restringir a configuração do ato de improbidade ao dolo, exigindo a demonstração de intenção consciente do agente na prática da conduta ilícita. Assim, a atuação do intérprete e do julgador deve concentrar-se na verificação do dolo específico, ou seja, na real finalidade do gestor ao praticar o ato, como forma de permitir aplicação proporcional e razoável das sanções (ROCHA, 2021).

Diferenciam-se, portanto, dolo e culpa: o dolo corresponde à vontade deliberada de praticar ou omitir ato gerador de dano ao Estado; já a culpa decorre de conduta descuidada, por negligência, imprudência ou imperícia, que acarreta prejuízo sem intenção direta.

Tem-se, a seguir, as principais alterações sobre os temas a que busca estudar esse trabalho (análise do elemento volitivo - dolo - e análise sobre a prescrição):

<u>LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992</u>	<u>LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021</u>
Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das	“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou

entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:	haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:
X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;	X – agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:	“Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência
I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;	I – (revogado);
II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.	II – (revogado);
III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.	III – (revogado).

Destarte, as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 (BRASIL, 2021) evidenciam uma clara tentativa de reconfigurar o regime de responsabilização dos agentes públicos, deslocando o eixo punitivo para a exigência de demonstração do dolo específico. Embora tal modificação tenha sido justificada pelo legislador como mecanismo para evitar punições desproporcionais e reforçar a segurança jurídica, seu impacto prático revela uma

significativa restrição ao alcance da tutela do patrimônio público, especialmente ao excluir a responsabilização por condutas culposas.

Esse novo parâmetro, ao limitar a incidência da Lei de Improbidade Administrativa, pode resultar no enfraquecimento da eficácia sancionatória do sistema e na consequente dificuldade de prevenir práticas reprováveis sob o prisma ético-administrativo, sobretudo aquelas que, embora não dolosas, produzam relevante lesão aos bens e princípios que regem a Administração Pública. Assim, a mudança legislativa suscita intenso debate quanto ao equilíbrio entre garantias individuais dos agentes públicos e a efetividade do controle da probidade administrativa, constituindo ponto sensível na atual interpretação da matéria.

4. A MUDANÇA DA LEI DE IMPROBIDADE: melhoria ou retrocesso?

Em 25 de outubro de 2021 foi sancionada a Lei nº 14.230/2021, responsável por promover alterações substanciais no texto original da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). A análise de suas principais modificações permite avaliar criticamente em que medida tais mudanças repercutem em benefício ou detrimento dos agentes públicos, bem como seus impactos no controle da Administração. Dessa forma, realiza-se uma análise comparativa entre as legislações, a partir das principais mudanças:

a) Exigência de dolo e restrição da responsabilização

Uma alteração central trazida pela reforma diz respeito ao elemento volitivo: os atos de improbidade administrativa passaram a exigir, como regra, conduta dolosa. A nova redação conferiu previsão expressa no sentido de que somente atos dolosos podem caracterizar improbidade, excluindo-se a responsabilidade por conduta culposa.

Assim, danos decorrentes de imprudência, negligência ou imperícia deixaram de se subsumir ao regime sancionador da LIA. Antes da reforma, condutas culposas causadoras de prejuízo ao erário eram aptas a ensejar responsabilização por improbidade, especialmente no âmbito do art. 10. Com a alteração, toda tipificação prevista nos arts. 9º, 10 e 11 passou a demandar demonstração inequívoca de dolo específico.

b) Inclusão de novas hipóteses de improbidade

A Lei nº 14.230/2021 também incorporou ao sistema a promoção pessoal e o nepotismo como novas modalidades de atos de improbidade. Contudo, a mera nomeação ou indicação política por ocupantes de mandatos eletivos passou a ser insuficiente para configurar improbidade, exigindo-se a comprovação de dolo com finalidade ilícita.

c) Taxatividade das hipóteses do art. 11: violação a princípios

Outra modificação relevante incidiu sobre o art. 11, referente à violação aos princípios da Administração Pública. As condutas ali previstas, antes meramente exemplificativas, tornaram-se taxativas, delimitando rigidamente as hipóteses configuradoras dessa modalidade.

d) Alterações no regime prescricional

O prazo prescricional também foi significativamente modificado: passou de 5 para 8 anos, contados a partir da ocorrência do fato. De modo geral, o alongamento do prazo pode favorecer o processo investigativo, frequentemente complexo e de difícil instrução.

e) Titularidade exclusiva da ação e posterior modulação pelo STF

A titularidade da ação de improbidade passou a ser exclusiva do Ministério Público, medida justificada pela intenção de evitar uso político da ação de improbidade por entes administrativos. A lei determinou que, durante o período de transição, o Ministério Público deveria manifestar interesse na continuidade das ações em curso; caso contrário, após 1 ano, haveria arquivamento.

Entretanto, a exclusividade conferida ao Ministério Público foi objeto de questionamento nas ADIs 7.042 e 7.043, ajuizadas pela Anape e pela Anafe, respectivamente. Em 2022, o STF declarou inconstitucional a titularidade exclusiva, restabelecendo a legitimidade concorrente dos entes públicos, mediante suas procuradorias, para ajuizar ações dessa natureza. (BRASIL, STF, 2022).

f) Prazo para o Inquérito Civil

O prazo de tramitação do inquérito civil passou a ser de 1 ano, prorrogável uma única vez, alterando o limite anterior de 180 dias.

g) Modificações nas sanções

Houve também alterações expressivas nas sanções previstas: Nos casos enquadrados como prejuízo ao erário têm-se a suspensão dos direitos políticos agora pode alcançar até 12 anos (antes, entre 5 e 8 anos); a multa civil foi limitada ao valor do dano e a proibição de contratar com o Poder Público ampliada para até 12 anos.

Nos casos relativos ao Enriquecimento ilícito têm-se a suspensão dos direitos políticos passa a ser de até 14 anos (antes, entre 8 e 10); a multa civil limitada ao valor do acréscimo patrimonial (antes, até 3 vezes esse valor), bem como a proibição de contratar ou receber incentivos públicos aumentada para até 14 anos.

Já nas ações que incorrem em Violação a princípios (art. 11) têm-se a suspensão dos direitos políticos foi suprimida; a multa civil reduzida de até 100 para até 24 vezes a remuneração do agente e a proibição de contratar com o Poder Público limitada a até 4 anos (antes, até 3 anos). As sanções foram substancialmente abrandadas para os atos atentatórios aos princípios.

h) Alcance geral da reforma e críticas iniciais

Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, o impacto sobre a apuração disciplinar tornou-se significativo, visto que as mudanças restringiram o campo de incidência da improbidade administrativa.

A reforma legislativa foi anunciada como resposta a supostos excessos no combate a desvios de gestão pública, porém gerou intenso debate quanto ao possível favorecimento dos agentes diante da maior dificuldade de responsabilização.

A partir da nova redação, os atos de improbidade passaram a ser compreendidos como condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11, ressalvados os tipos previstos em legislações especiais.

O dolo tornou-se, assim, requisito imprescindível para configuração do ilícito, caracterizado como intenção livre e consciente de alcançar resultado ilícito descrito na lei (RGS, 2022). A mera vontade do agente, portanto, não configura improbidade.

i) Recepção negativa pela sociedade e pela mídia

As alterações foram mal-recebidas pela mídia e pela sociedade. A principal crítica recaí sobre a exigência de dolo específico, que poderia resultar na redução das hipóteses de responsabilização e, portanto, na proteção de maus gestores, excluindo de incidência atos potencialmente lesivos ao patrimônio público praticados sem dolo, antes abrangidos pela LIA. Dentre as alterações mais questionadas destacam-se: a) supressão das condutas culposas; b) redução do valor máximo das multas e c) modificação das regras de prescrição, com prazo único de 8 anos. (grifou-se).

Essas mudanças suscitaram debates acerca da real finalidade da reforma, criticada por aparentar priorizar a defesa dos agentes públicos, contrariando a finalidade primária da Lei de Improbidade: a tutela do patrimônio e da moralidade.

j) Repercussões sobre a perda da função pública

A perda da função pública foi limitada aos casos previstos nos arts. 9º e 10. Como regra, a sanção atinge apenas o vínculo funcional por meio do qual ocorreu o ato, excetuando-se hipóteses, devidamente fundamentadas, de enriquecimento ilícito, em que seus efeitos podem ser estendidos a outros vínculos (RGS, 2022).

O distanciamento em relação ao regime anterior é expressivo: pela redação original, atos violadores de princípios administrativos também ensejavam perda da função pública. Assim, a reforma foi vista como enfraquecimento do rigor na fiscalização e responsabilização, gerando possível desestímulo ao zelo administrativo.

k) Redução do rol de hipóteses de improbidade por violação a princípios

A nova sistemática restringiu as hipóteses de improbidade contra princípios àquelas previstas expressamente no art. 11. Antes, o rol era exemplificativo, permitindo que outras condutas atentatórias à moralidade administrativa fossem enquadradas. A limitação passou a ser vista como tentativa deliberada de reduzir as hipóteses de punição, crítica reforçada pela percepção de que o legislador teria priorizado a redução de riscos para agentes públicos.

4.1 Consequências práticas e críticas doutrinárias ante as alterações

A reforma gerou preocupações quanto à responsabilização de agentes que causem dano ao patrimônio público ao mudarem de cargo, já que a perda da função não alcança vínculos diversos, salvo situações excepcionais.

Condutas culposas passaram a ser sancionáveis apenas na esfera administrativa (por exemplo, por meio de Processo Administrativo Disciplinar-PAD), afastando-se penalidades civis, dada a exigência de dolo (CARVALHO, 2022).

Essa exclusão traz consequências relevantes: atos decorrentes de má gestão, como investimento inadequado, gestão temerária ou gastos desnecessários, deixam de ter repercussão na esfera da improbidade caso ausente dolo específico, apesar de seus impactos negativos.

Segundo Carvalho (2022), a exigência de dolo específico favorece o gestor imprudente, negligente ou imperito, contribuindo para a sensação de impunidade. A crítica aponta ainda que a excessiva tolerância pode incentivar práticas que, embora não intencionais, produzem efeitos lesivos aos cofres públicos.

Para Fernandes Júnior (2021), a mudança viola os deveres de coerência e correspondência do sistema, pois tende a excluir do campo sancionatório condutas dolosas que constituem crimes praticados por agentes públicos, afetando o direito administrativo sancionador.

A nova lei também flexibiliza a punição por perdas omissivas decorrentes da atividade econômica, dada a dificuldade probatória do dolo específico, reforçando a sensação de impunidade.

4.2 Novas perspectivas ante à alteração: Lei n.º 14.230/2021

A Lei de Improbidade Administrativa organizou sua atuação repressiva em três modalidades principais de atos ímprobos: o enriquecimento ilícito (art. 9º), os atos que causem prejuízo ao erário (art. 10) e aqueles que violam princípios da Administração Pública (art. 11). A partir dessa estrutura, delineiam-se os pilares essenciais da probidade administrativa, indicando-se quais valores devem ser preservados no exercício da função pública.

O art. 9º tutela a honestidade funcional, impedindo que o agente se enriqueça indevidamente em razão do cargo. O art. 10, ao prever como improbidade a causação de danos ao erário, resguarda o patrimônio público. Já o art. 10-A, posteriormente inserido, estende essa proteção à atividade de arrecadação tributária, buscando assegurar a integridade das receitas públicas. Por sua vez, o art. 11 disciplina condutas atentatórias aos princípios administrativos, especialmente os deveres de honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade às instituições (ALMEIDA, 2021).

Assim, a finalidade maior da LIA consiste em garantir a retidão da gestão pública, preservando a moralidade, o patrimônio estatal e a supremacia do interesse público. Busca-se, entre outros objetivos, proteger as instituições, evitar o locupletamento ilícito e assegurar a observância dos valores republicanos.

No que se refere ao elemento subjetivo, à legislação anterior admitia a responsabilização por dolo ou culpa. Contudo, a Lei nº 14.230/2021 promoveu relevante modificação ao restringir a configuração do ato de improbidade ao dolo, exigindo a demonstração de intenção consciente do agente na prática da conduta ilícita. Assim, a atuação do intérprete e do julgador deve concentrar-se na verificação do dolo específico, ou seja, na real finalidade do gestor ao praticar o ato, como forma de permitir aplicação proporcional e razoável das sanções (ROCHA, 2021).

Diferenciam-se, portanto, dolo e culpa: o dolo corresponde à vontade deliberada de praticar ou omitir ato gerador de dano ao Estado; já a culpa decorre de conduta descuidada, por negligência, imprudência ou imperícia, que acarreta prejuízo sem intenção direta.

Tem-se, a seguir, as principais alterações sobre os temas a que busca estudar esse trabalho (análise do elemento volitivo e análise sobre a prescrição):

Quadro 1 – Comparação legislativa

Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992	Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021
<p>Art.10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:</p>	<p>Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:</p>
<p>X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;</p>	<p>X – agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;</p>
<p>Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:</p>	<p>Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência</p>
<p>I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;</p>	<p>I – (revogado);</p>

<p>II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a be do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.</p>	<p>II – (revogado);</p>
<p>III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.</p>	<p>III – (revogado).</p>

Fonte: Autora (2025) *apud* Brasil (1992, 2021)

Destarte, as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 (BRASIL, 2021) evidenciam uma clara tentativa de reconfigurar o regime de responsabilização dos agentes públicos, deslocando o eixo punitivo para a exigência de demonstração do dolo específico. Embora tal modificação tenha sido justificada pelo legislador como mecanismo para evitar punições desproporcionais e reforçar a segurança jurídica, seu impacto prático revela uma significativa restrição ao alcance da tutela do patrimônio público, especialmente ao excluir a responsabilização por condutas culposas. (BRASIL, 2021)

Esse novo parâmetro, ao limitar a incidência da Lei de Improbidade Administrativa, pode resultar no enfraquecimento da eficácia sancionatória do sistema e na consequente dificuldade de prevenir práticas reprováveis sob o prisma ético-administrativo, sobretudo aquelas que, embora não dolosas, produzam relevante lesão aos bens e princípios que regem a Administração Pública. Assim, a mudança legislativa suscita intenso debate quanto ao equilíbrio entre garantias individuais dos agentes públicos e a efetividade do controle da probidade administrativa, constituindo ponto sensível na atual interpretação da matéria.

Conforme expõe Marçal Justen Filho (2021), a Lei nº 14.230/2021 introduziu mudanças substanciais no regime da improbidade administrativa. Entre as principais inovações, destaca-se a exigência de comprovação do dolo para a imposição das sanções previstas na lei, bem como a inclusão da possibilidade de responsabilização de entidades

privadas que recebem benefícios, incentivos ou vantagens provenientes do Estado. A reforma também suprimiu a sanção de perda do cargo ou mandato nos casos tipificados no art. 11 da LIA e restringiu a responsabilização de terceiros à demonstração inequívoca de que tenham induzido ou concorrido para a prática do ato ímprobo.

Além disso, passou-se a adotar uma ação judicial específica para apuração e punição desses atos, desvinculada do modelo da ação civil pública, ao mesmo tempo em que se atribuiu ao Ministério Público legitimidade ativa exclusiva para o ajuizamento das ações. A lei também tornou mais rigorosos os requisitos para o recebimento da petição inicial, que agora deve apresentar uma descrição clara e precisa dos fatos em conformidade com os arts. 9º, 10 e 11, vedando-se o julgamento antecipado do mérito quando houver possibilidade de condenação do réu. Outro ponto relevante foi a fixação do prazo prescricional de oito anos, contado da data da consumação do ilícito, cumulada com a previsão de prescrição intercorrente, igualmente de oito anos, a partir do ajuizamento da ação. (BRASIL, 2022).

Entre todas essas alterações, duas se mostram particularmente decisivas na configuração atual do sistema: a revogação da figura do ato de improbidade culposo, ainda que exista dano comprovado ao erário, e a exigência de dolo específico para caracterização de qualquer das hipóteses previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992. Essas mudanças redefinem o alcance da improbidade administrativa e reorganizam o papel dos órgãos de controle na apuração de condutas ilícitas.

Conforme expõe Cristiane Paz (2023), a reforma introduzida pela Lei nº 14.230/21 promoveu uma redefinição relevante da tipificação das condutas ímprobadas. A autora observa que, embora tenha sido mantida a tradicional divisão tripartite, atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, a legislação passou a adotar uma descrição mais precisa das condutas enquadradas em cada categoria, repercutindo diretamente na aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92.

Cristiane Paz (2023) destaca que uma das mudanças mais significativas foi a extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa. Antes da alteração legislativa, admitia-se a responsabilização por culpa no caso de prejuízo ao erário. Contudo, com a nova redação do art. 10, somente a ação ou omissão dolosa, que resulte em comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens das entidades abrangidas pela lei, pode configurar improbidade.

Segundo a autora, o legislador optou por excluir a punição por simples erros, falhas técnicas ou negligências involuntárias, buscando evitar responsabilizações excessivas e

injustas de agentes públicos. Todavia, Paz ressalta que essa mudança produz efeitos que merecem reflexão. A exigência exclusiva do dolo pode fragilizar o combate à má gestão pública, uma vez que condutas culposas, embora prejudiciais ao patrimônio estatal, deixam de ser alcançadas pelo regime da improbidade. Para ela, isso pode criar um ambiente de insegurança e até de possível sensação de impunidade, afetando a credibilidade da Administração Pública.

A autora aponta, ainda, que o desafio está em encontrar um ponto de equilíbrio: é preciso assegurar que a responsabilização seja justa e proporcional, sem, contudo, abrir espaço para comportamentos negligentes que comprometam a boa governança. Assim, Paz entende que a extinção da improbidade culposa suscita debates essenciais sobre ética pública, eficiência administrativa e a necessidade de um sistema de responsabilização que seja, simultaneamente, rigoroso, coerente e capaz de promover a transparência e a integridade no setor público.

De acordo com Cristiane Paz (2023), outra mudança relevante introduzida pela Lei nº 14.230/21 diz respeito à forma de tipificação dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública. A autora explica que, antes da reforma legislativa, o art. 11 da Lei nº 8.429/92 possuía um rol meramente exemplificativo, pois a expressão “e notadamente” permitia a inclusão de outras condutas que violassem princípios administrativos, mesmo que não estivessem expressamente previstas nos incisos.

Paz ressalta que, com a retirada dessa expressão pela nova legislação, o rol passou a ter caráter taxativo, tornando-se *numerus clausus*. Isso significa que, doravante, somente as condutas descritas nos incisos do art. 11 podem ser consideradas atos de improbidade administrativa relacionados à violação de princípios.

A autora enfatiza que, após a reforma, não basta que a conduta infrinja, ainda que de forma grave, os princípios da honestidade, da imparcialidade ou da legalidade previstos no caput do dispositivo (PAZ, 2023). Para que a violação seja juridicamente qualificada como improbidade administrativa, é indispensável que o comportamento também se enquadre expressamente em um dos incisos do art. 11, conforme sua redação atualizada.

Conforme observam Sampaio e Esteves (2023), além de delimitar de forma mais precisa a responsabilidade subjetiva no âmbito da improbidade, o legislador, atento à aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador e à severidade das penalidades envolvidas, optou por estruturar o art. 11 da Lei nº 8.429/1992 com tipos fechados, estabelecendo um rol taxativo de condutas que podem configurar violação aos princípios da Administração Pública. Segundo as autoras, essa opção legislativa busca

reforçar as garantias da ampla defesa e evitar condenações baseadas em descrições amplas ou genéricas, trazendo maior segurança jurídica aos processos de responsabilização.

Cristiane Paz (2023) prossegue afirmando que o legislador, ao tornar taxativo o rol de condutas do art. 11 da Lei nº 8.429/92, buscou eliminar a insegurança jurídica que antes decorria da natureza aberta do dispositivo. A autora explica que a intenção foi reduzir os frequentes abusos interpretativos observados na aplicação da norma, assegurando maior previsibilidade quanto às condutas que podem ensejar responsabilização por improbidade e permitindo uma aplicação mais objetiva da lei.

Observa-se que essa opção legislativa possui efeitos ambivalentes. De um lado, um rol exaustivo contribui para reforçar a segurança jurídica, ao definir com clareza os comportamentos vedados e facilitar a identificação dos atos ímprobos, promovendo maior uniformidade na atuação dos órgãos de controle e do Poder Judiciário (PAZ, 2023). De outro lado, alerta que uma taxatividade demasiadamente rígida pode limitar a capacidade de o ordenamento jurídico reagir a novas modalidades de improbidade que venham a surgir, especialmente diante da constante evolução tecnológica e social que caracteriza a Administração Pública contemporânea.

Para a autora, a mudança promovida pela Lei nº 14.230/21 acabou por reduzir o espectro de condutas alcançadas pela Lei de Improbidade Administrativa, admitindo que certas práticas, embora contrárias à Constituição e potencialmente violadoras dos princípios administrativos, deixem de ser tipificadas como atos ímprobos simplesmente por não constarem expressamente do rol legal.

Paz (2023) ressalta, ainda, que a interpretação desse rol taxativo deve ser compatível com os princípios constitucionais da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. Uma leitura excessivamente restritiva poderia fragilizar o combate à corrupção e à má gestão pública, comprometendo a efetividade do sistema de responsabilização e afastando a própria finalidade da Lei de Improbidade Administrativa.

Segundo Oliveira e Grotti (2023), a opção legislativa pela taxatividade do art. 11 carece de justificativa plausível. Para esses autores, ao restringir de forma desproporcional o elenco de condutas que violam a honestidade, a legalidade, a imparcialidade e a lealdade institucional, o legislador acabou por retroceder no combate a práticas históricas e nocivas presentes na Administração Pública, como o patrimonialismo, o clientelismo, o nepotismo, o favoritismo e outras graves distorções éticas e jurídicas que ainda persistem no aparato estatal.

No mesmo sentido, José Carlos Fernandes (2023) sustenta que a alteração é injustificável, desarrazoada e desproporcional, especialmente porque resulta na exclusão da

esfera da improbidade de diversas condutas dolosas que, embora tipificadas como crimes e praticadas por agentes públicos no exercício de suas funções, passam a não ser alcançadas pelo Direito Administrativo Sancionador. Para ele, essa limitação enfraquece o sistema de responsabilização e compromete a proteção da probidade administrativa.

Diante dessas críticas, torna-se evidente, como conclui a doutrina, a necessidade de se buscar um ponto de equilíbrio entre a adoção de um rol taxativo e a preservação de certa flexibilidade interpretativa, de modo a assegurar a responsabilização por novas ou sofisticadas modalidades de improbidade administrativa. A solução adequada deve harmonizar-se com os princípios constitucionais e promover a ética, a transparência e a eficiência na Administração Pública.

5. O DOLO EXIGIDO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A correta delimitação do elemento volitivo passou a ocupar posição central nos estudos sobre improbidade administrativa. Trata-se de um tema que há muito desperta discussões profundas na doutrina e na jurisprudência brasileiras, as quais têm evoluído ao longo do tempo e ainda hoje se encontram em constante transformação.

Reconhecer que um ato de improbidade administrativa foi praticado com dolo gera consequências jurídicas relevantes. Com o advento da Lei nº 14.230/2021, de 25 de outubro de 2021, que promoveu alterações significativas na Lei nº 8.429/1992 (LIA), estabeleceu-se que somente as condutas dolosas podem ser qualificadas como atos ímprobos, o que elevou ainda mais a importância do tema.

Importa destacar que, mesmo antes da reforma legislativa, o dolo já desempenhava papel essencial, pois apenas os atos de improbidade administrativa praticados dolosamente eram capazes de tornar imprescritível a ação de ressarcimento ao erário.

Sob outra perspectiva, no que se refere ao entendimento jurisprudencial, é importante recordar que a exigência do elemento subjetivo nas ações de improbidade administrativa, assim como os critérios para sua identificação, foi objeto de intenso debate. No tocante à necessidade desse elemento para caracterizar o ato ímprobo, destaca-se que somente em 2006 o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou entendimento predominante no sentido de que a responsabilização por improbidade exige a verificação do elemento subjetivo, seja na modalidade dolosa, seja culposa, dependendo do tipo legal aplicado ((STJ. AgInt no AREsp. 2255321/RJ. 1T. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia. DJ 25/06/2019).

Existem julgados no STJ que adotaram a responsabilidade objetiva do agente como no REsp 287728/SP. 2T. Rel. Min. Eliana Calmon. DJ 29/11/2004 que decidiu o seguinte: “[...]”

Constatação de que as irregularidades foram cometidas para anular a concorrência e levar a uma modalidade inadequada de licitação. Configuração objetiva do ato de improbidade, independentemente de dolo ou culpa.”

Posteriormente o Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento pela necessidade da presença do elemento subjetivo para a configuração da improbidade administrativa. Dentre tantos cito o seguinte julgado:

[...] Nem todo o ato irregular ou ilegal configura ato de improbidade, para os fins da Lei 8.429/92. A ilicitude que expõe o agente às sanções ali previstas está subordinada ao princípio da tipicidade: é apenas aquela especialmente qualificada pelo legislador. 3. As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, não se tolera responsabilização objetiva e nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloquente (sic) de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11. [...] (Brasil. STJ. REsp751634/MG. 1T. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. DJ 02/08/2007). Atualmente, existe quem defenda a impossibilidade da condenação pela prática de improbidade administrativa na modalidade culposa. “[...] Reafirmação do entendimento do Relator de que toda e qualquer conduta, no afã de ser encapsulada como ímproba, exige, como elementar, o apontamento de prática dolosa, maleficiente e especificamente dirigida ao enriquecimento ilícito, ao dano aos cofres públicos e à lesão da principiologia administrativa, não havendo falar-se em improbidade culposa. 4. Inegavelmente, conduta dolosa, proveito pessoal ilícito, lesão aos cofres públicos e ofensa aos princípios nucleares administrativos são as elementares da improbidade administrativa. A manifestação judicial que afaste quaisquer desses elementos resulta em ausência do tipo (AgInt no REsp. 922.526/SP, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 3.4.2019). 5. Na presente demanda, foi urgentemente necessária a reforma, pela decisão ora agravada, do acórdão Fluminense prolatado em Embargos Infringentes, para restabelecer-se o acórdão absolutório de Apelação. [...]”. (STJ. AgInt no AREsp. 2255321/RJ. 1T. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia. DJ 25/06/2019) (destaquei)

A partir de então, a jurisprudência do STJ passou a associar a ocorrência de improbidade administrativa “à noção de desonestidade, de má-fé do agente público”, adotando a diretriz de que a improbidade é uma “ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo”, indispensável, portanto, a conduta ser realizada de forma dolosa ou, pelo menos, culposa no artigo 10 da LIA (não mais com a publicação da Lei nº 14.230/2021), assegurando que “não é admitida a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa”.

De outro prisma, com relação ao conteúdo do elemento subjetivo doloso nas demandas de improbidade administrativa, constata-se a utilização pela jurisprudência de termos pouco técnicos como “má-fé”, “desonestidade” e “dolo”, propriamente dito.

Uma afirmação muito utilizada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, STJ, e que de certa forma foi endossada pela Lei nº 14.230/2021, é de que a lei objetiva alcançar o administrador desonesto, não o administrador inábil. Logo, segundo esta Corte, a intenção desonesta por parte do agente deve ser inequívoca para eventual condenação por improbidade administrativa. Em julgado da lavra do Min. Herman Benjamin ficou decidido que:

5. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial do STJ, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo "indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, evitada de culpa grave nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe de 28/9/2011). 6. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

(STJ. REsp n. 1.849.513/RO. REL. MIN. Herman Benjamin. DJe 18/12/2020)

A Lei nº 14.230/2021 deixa claro esse direcionamento de perseguir o administrador desonesto e não o inábil, tanto que retirou a modalidade culposa de improbidade, bem como a decorrente do erro grosseiro.

Ocorre, todavia, que com a Lei nº 14.230/2021, essa posição de adoção do dolo genérico, está superada, já que a lei traz, a princípio, a exigência de um dolo específico.

Uma das mudanças promovidas na antiga lei é a necessidade de comprovação do dolo do agente público ou terceiro para configuração de ato de improbidade administrativa. A alteração foi vista por setores da imprensa e da sociedade como um retrocesso no combate à corrupção e como reação da política às ações de combate à corrupção ocorridas nos últimos anos.

No julgamento do REsp 715.212/AC, o STJ pacificou sua jurisprudência no sentido de exigir a comprovação do dolo quando a improbidade se basear em enriquecimento ilícito e ofensa a princípio da administração pública. No entanto, como alerta Vivian Ferreira (2019), o aparente consenso entre os membros do tribunal esconde fortes contradições práticas.

Superada a questão de se exigir ou não o dolo, cabia decidir acerca da espécie de dolo aplicável aos atos de improbidade. Em seu voto, mesmo admitindo o elemento subjetivo doloso da improbidade, o Min. Herman Benjamin lançou mão da tese da voluntariedade, segundo a qual basta que o agente tenha a intenção de praticar o ato ímprobo para que o dolo fique comprovado, mesmo que não haja nenhum tipo de benesse ilícita ou vontade verificável de se burlar a lei. Na verdade, tal conceito se apresenta como uma espécie de

responsabilização objetiva do agente, uma vez que todo ato do poder público é praticado intencionalmente. O que difere o ato probo do ímprobo é, a toda evidência, a intenção que o agente possui em malbaratear o erário público. Há de se diferenciar, portanto, improbidade de ilegalidade ou irregularidade do ato, que devem ser sanadas por outros meios. (MURACA, 2022).

A tese da voluntariedade foi rechaçada pelo STJ, tendo prevalecido o entendimento de que a comprovação de dolo genérico é mister para a responsabilização. Não é necessário, então, nenhuma intenção específica do agente, bastando que ele tenha agido com dolo. A admissão da possibilidade de responsabilização por ato praticado com dolo genérico acaba por permitir a punição indiscriminada de agentes públicos e particulares que cumpriram com seu dever de probidade. (MURACA, 2022).

O chamado “dolo genérico”, tal como aplicado no precedente examinado, acabaria por dispensar o magistrado de fundamentar sua decisão a partir das circunstâncias concretas do caso. Na prática, isso equivaleria a considerar suficiente o simples descumprimento evidente da lei para se reconhecer a improbidade. Em outras palavras, a mera infração à norma, cuja ignorância não poderia ser invocada pelo agente, já bastaria para qualificar a conduta como ímproba. (CAMMAROSANO, 2013).

O que se percebe, por outro lado, é que a sanção por improbidade administrativa exige um especial fim na conduta do agente. Isso porque, como já foi dito, todo ato administrativo é editado de forma dolosa. E mesmo que esse ato seja ilegal ou irregular, a configuração da improbidade administrativa deve exigir uma finalidade específica da conduta do agente público ou particular. Essa finalidade é justamente a obtenção de vantagens ilícitas às custas do erário público.

Cezar Roberto Bitencourt (2018) explica que a inexistência dos chamados elementos subjetivos especiais afasta a configuração do tipo subjetivo, ainda que esteja presente o dolo. Para o autor, o dolo deve se manifestar no próprio fato típico, enquanto esses elementos especiais atuam como qualificadores da intenção dolosa. Eles não precisam se concretizar no resultado, bastando que estejam presentes na esfera psíquica do agente, orientando a conduta segundo uma finalidade específica.

A exigência de comprovação do dolo nas ações de improbidade administrativa representa a reafirmação do necessário controle do poder político, e não o seu enfraquecimento. Antes da reforma, a aplicação da Lei de Improbidade pelos tribunais revelava um exercício quase ilimitado do poder sancionatório estatal. Amparando-se em noções como voluntariedade ou dolo genérico, a prática jurisdicional acabava por

responsabilizar agentes públicos e terceiros de forma objetiva, desconsiderando a indispensabilidade de aferição da intenção do agente. (MURACA, 2022).

Na maior parte das vezes, as decisões eram proferidas sem adequada fundamentação que evidenciasse, à luz do conjunto fático constante dos autos, a vontade consciente de violar a moralidade administrativa. Sob a ótica do controle do poder político, tal cenário mostra-se incompatível com um Estado de Direito, pois deixava qualquer indivíduo que atuasse na esfera estatal vulnerável à responsabilização por improbidade, mesmo que sempre tivesse pautado sua atuação pelo zelo com a coisa pública. Essa distorção, ademais, abria espaço para discricionariedades indevidas e para potenciais perseguições políticas, fenômeno que, inclusive, é amplamente noticiado na atualidade. (MURACA, 2022).

Além disso, a vinculação da sanção por improbidade administrativa à demonstração do dolo decorre diretamente da lógica da dogmática penal. Considerando a severidade das penalidades aplicáveis, é imperativo assegurar aos réus das ações de improbidade todas as garantias processuais típicas do processo penal. Não é possível tratar a ação de improbidade como uma simples demanda cível, já que suas consequências podem atingir não apenas o patrimônio dos envolvidos, mas também seus direitos políticos e a permanência em cargos públicos (MURACA, 2022).

Um dos aspectos centrais da reforma legislativa foi a exigência de comprovação do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade administrativa. O dolo, entendido como a intenção consciente e direcionada do agente público de alcançar o resultado ilícito, passou a ser elemento indispensável para que a conduta seja considerada ímproba. Essa mudança marcou um afastamento significativo do entendimento anteriormente adotado, que permitia a responsabilização também por culpa em determinadas hipóteses.

Tourinho (2022) sustenta que a exigência de dolo específico representa um importante avanço na proteção das garantias dos agentes públicos, pois impede que sejam responsabilizados por condutas desprovidas de intenção deliberada de lesar o interesse coletivo. Dessa forma, a legislação reformada reforça a imprescindibilidade de demonstrar o elemento subjetivo para que determinada conduta seja qualificada como ímproba.

Contudo, a imposição dessa exigência tem provocado acalorado debate, sobretudo em razão da dificuldade prática de comprovar a finalidade específica do agente. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência assinalam que, em diversas situações, os atos de improbidade envolvem comportamentos complexos e frequentemente dissimulados, nos quais nem sempre é possível identificar, de maneira evidente, a intenção de agir com má-fé.

Gajardoni et al. (2021) observam que essa alteração legislativa torna mais rigorosa, e, conseqüentemente, mais complexa, a aplicação da Lei de Improbidade, pois passa a exigir que a intenção do agente seja comprovada de maneira clara e inequívoca. Sob essa perspectiva, a exigência de dolo específico pode funcionar como um obstáculo à responsabilização de condutas que, embora não revelem de forma evidente uma intenção maliciosa, acarretam prejuízos ao erário ou à administração pública.

A análise do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 843.989/SP, em 2023, reafirmou a centralidade da comprovação do dolo na caracterização de atos de improbidade administrativa. O Tribunal destacou que a mera prática de um ato ilícito não basta para configurar improbidade; é imprescindível demonstrar que o agente público atuou de forma consciente e deliberada para causar prejuízo à Administração. Esse entendimento reforça a necessidade de uma aplicação criteriosa e rigorosa da lei, de modo que apenas condutas verdadeiramente fraudulentas resultem em responsabilização, evitando que erros técnicos ou equívocos administrativos sejam indevidamente punidos (BRASIL, 2023).

Entretanto, a exigência de dolo específico tem suscitado críticas, especialmente quanto às dificuldades práticas para comprovar a intenção maliciosa do agente. Há quem sustente que tal requisito fragiliza a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa, pois limita a responsabilização de agentes que, embora não ajam com propósito fraudulento evidente, acabam produzindo prejuízos relevantes ao patrimônio público. Sob essa perspectiva, a nova legislação pode ser interpretada como um retrocesso na luta contra a corrupção, uma vez que impõe obstáculos adicionais à punição de práticas ímprobas (Figueiredo e Vasconcelos, 2022).

Outro ponto relevante refere-se à relação entre a Lei n.º 14.230/2021 e as políticas públicas de enfrentamento à corrupção. Além de modificar os requisitos para a configuração da improbidade, a reforma também alterou os parâmetros de aplicação das sanções, impactando diretamente as estratégias de combate à corrupção. Souza (2022) observa que o aumento das exigências probatórias pode conferir maior liberdade aos agentes públicos, reduzindo o temor de punições e, conseqüentemente, enfraquecendo os esforços institucionais para coibir condutas inadequadas na administração.

Por outro lado, a legislação também apresenta aspectos positivos. Ao tornar mais claros os critérios que caracterizam a improbidade e ao exigir a demonstração inequívoca do dolo específico, a nova LIA protege os servidores públicos contra acusações infundadas e responsabilizações desproporcionais. Para seus defensores, essa mudança aperfeiçoa a

administração da justiça, impedindo o uso abusivo da lei e evitando que falhas administrativas sejam equivocadamente tratadas como atos ímprobos (GAJARDONI et al., 2021).

Não obstante, a dificuldade de comprovação do dolo específico suscita preocupações quanto aos impactos da reforma nas políticas de prevenção à corrupção. A falta de responsabilização em casos nos quais os agentes públicos não atuam com intenção clara de causar dano, mas ainda assim produzem prejuízos, pode contribuir para o fortalecimento de uma cultura de impunidade. Como alerta Faoro (2012), a sensação de ausência de consequências tende a estimular práticas lesivas ao interesse público, prejudicando tanto a confiança da população nas instituições quanto a integridade do processo administrativo.

As alterações promovidas pela nova LIA também repercutem diretamente no funcionamento das instituições encarregadas de fiscalizar a Administração e assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais. Di Pietro (2023) destaca que a elevação do rigor probatório aumenta a necessidade de controle mais detalhado sobre as ações dos agentes públicos, o que pode sobrecarregar os órgãos de fiscalização e o próprio Poder Judiciário. A maior complexidade das investigações e a ampliação das exigências para demonstrar o dolo específico tendem a tornar os processos mais longos e difíceis, comprometendo a agilidade e a efetividade das respostas estatais aos atos ímprobos.

Essa realidade também impõe novos desafios ao Ministério Público. Como observa Polillo (2021), a necessidade de comprovação minuciosa do dolo específico pode dificultar o sucesso das ações de improbidade, uma vez que a intenção maliciosa raramente se apresenta de forma explícita, exigindo interpretações subjetivas das condutas dos agentes. Esse cenário pode reduzir o número de condenações e enfraquecer a confiança social nas instituições responsáveis pelo combate à corrupção.

Souza (2022) complementa que tal dificuldade probatória pode gerar um aumento de casos de impunidade, absolvendo agentes que, embora não tenham agido com dolo evidente, causaram danos relevantes ao erário. Isso pode comprometer a efetividade do sistema judicial no enfrentamento à corrupção, criando um ambiente propício à repetição de condutas prejudiciais ao interesse público.

Ainda assim, a exigência de dolo específico possui aspectos benéficos. Gajardoni et al. (2021) argumentam que a necessidade de demonstrar de forma clara a intenção do agente impede que comportamentos desprovidos de má-fé sejam rotulados como improbidade. Tal garantia é fundamental para impedir que a lei seja utilizada como instrumento de perseguição política ou para punir servidores que atuam dentro dos limites da legalidade. Assim, embora a comprovação do dolo específico torne algumas responsabilizações mais difíceis, ela também

funciona como mecanismo de proteção contra-acusações infundadas e assegura maior proporcionalidade e justiça nos julgamentos.

5.1 Dolo na seara civil

No Código Civil brasileiro, o dolo é tratado principalmente de duas formas: (i) como defeito do negócio jurídico – previsto nos arts. 145 a 150 –, e (ii) como elemento da responsabilidade civil – arts. 927 a 954.

A Seção II, do Capítulo IV, artigos 145 a 150, disciplina o dolo como um dos defeitos do negócio jurídico, sendo considerado um vício da vontade ou vício do consentimento, havendo discussão doutrinária acerca de sua natureza jurídica.

O dolo no direito civil é definido, segundo a doutrina clássica, como a intenção de prejudicar, a intenção de inadimplir obrigações, o intuito de obter vantagem para si ou para outrem, ou ainda como o elemento subjetivo do ato ilícito (BENETTI, 2019).

Nesta linha, Farias, Rosenvald e Braga Netto explicam que o direito penal e o civil lidam com o dolo a partir de finalidades distintas. Para os penalistas, a preocupação volta-se ao futuro: pretende-se punir a conduta antijurídica reprovável, prevenindo novas infrações, seja pelo próprio agente (prevenção especial), seja pela coletividade (prevenção geral). No direito civil, ao contrário, o foco recai sobre o passado: indagam-se os danos sofridos pela vítima, pois o objetivo primordial da responsabilidade civil é a recomposição do equilíbrio patrimonial.

As sanções criminais recaem principalmente sobre a liberdade pessoal, enquanto as civis visam à transferência de um quantum do ofensor ao ofendido. Assim, enquanto a responsabilidade penal busca punir a conduta ilícita e resguardar a coletividade, a responsabilidade civil objetiva reparar o dano injusto.

Dessa diferença de funções, pode ocorrer que um fato não constitua crime, mas se enquadre perfeitamente como ilícito civil (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO; 2022).

Sustentar que o direito civil não possui o rigor técnico do direito penal não impede o diálogo entre os conceitos das duas áreas. Nesse sentido, Neisser (2019) observa que a culpa civil dialoga com o elemento subjetivo do direito penal, incorporando ideias como reprovabilidade social e consciência da ilicitude. Contudo, por estar centrada na vítima e nos danos, pouco importa, na esfera civil, se o dano decorreu de descuido ou conduta deliberada, pois para o lesado o resultado patrimonial é o mesmo.

Dessa diferença nasce a agregação das figuras de dolo e culpa em um único elemento subjetivo: a culpa civil. Ao direito penal compete diferenciar o tratamento entre quem agiu com dolo e quem foi imprudente; ao direito civil, importa que a vítima seja reparada.

Por isso, enquanto o direito penal busca critérios objetivos de verificação do dever de cuidado, a culpa civil é mais fluida.

Evidencia-se, assim, que não há, no direito civil, um rigor técnico aprofundado na análise do dolo, sobretudo na responsabilização civil, pois o foco é a reparação do dano. Culpa e dolo acabam gerando a mesma consequência jurídica. Além disso, o dolo civil é o *dolus malus*, marcado pela intenção ilícita como elemento constitutivo (juntamente com consciência e vontade).

Essa constatação é importante, pois uma leitura apressada da Lei nº 14.230/2021 poderia levar à conclusão de que o dolo exigido na improbidade administrativa passa a ser o *dolus malus*, o que não se confirma, conforme será analisado posteriormente.

5.2 Dolo na esfera penal

No Direito Penal, a análise do elemento subjetivo doloso é estudada de forma mais profunda e consolidada, tendo evoluído ao longo dos anos com novas teorias e revisões, devido à constante transformação da sociedade.

Conforme sintetiza Nucci (2014), o dolo pode ser compreendido de maneiras distintas a depender da teoria adotada. Na perspectiva finalista, o dolo, também chamado de dolo natural, corresponde à vontade consciente de realizar a conduta típica. Já na visão causalista, o chamado dolo normativo envolve não apenas a intenção de praticar o ato, mas também a consciência de sua ilicitude. Por fim, a concepção axiológica entende o dolo como a vontade dirigida à ação combinada com a percepção do desvalor que a conduta representa.

Para Cabral, *apud* Jakobs (2020), o dolo corresponde ao conhecimento e vontade referentes aos elementos do tipo penal, permanecendo no âmbito do fato típico (como no finalismo), mas incorporando um elemento teleológico. Ele afasta a visão ontológica e admite certa objetivação/normativização do dolo, pois a definição de intenção cabe ao direito, inferida a partir do comportamento do agente. Essa normativização aparece de modo especial no dolo eventual.

Ainda, Cabral *apud* Jakobs (2020), por sua vez, também relaciona o dolo à função do direito penal, mas o compreende como uma decisão que afronta a vigência da norma, em perspectiva de prevenção geral positiva. Assim, propõe um conceito cognitivo de dolo,

prescindindo do elemento volitivo: basta o conhecimento da ação e de seu resultado (CABRAL, 2020).

Outra distinção conceitualmente relevante refere-se às modalidades de dolo. O dolo genérico caracteriza-se pela simples intenção do agente de praticar a conduta descrita no tipo, sem que seja necessária qualquer finalidade adicional. Já o dolo específico exige, além da vontade de realizar o ato, a presença de uma finalidade especial prevista expressamente na norma, um elemento subjetivo qualificado que direciona a conduta para um resultado determinado.

Aqui reside a divergência: a jurisprudência do STJ tradicionalmente acolhe o dolo genérico, enquanto a Lei nº 14.230/2021, em tese, exige dolo específico, questão que será analisada posteriormente.

Importa ainda destacar que, no direito penal, não se admitem efeitos da revelia, nem inversão do ônus da prova, nem presunção de culpabilidade, e a pena é sempre pessoal. A responsabilização penal possui caráter retributivo (punição) e preventivo (especial e geral).

O dolo na improbidade administrativa apresenta grande similitude com o dolo penal, como já exposto, especialmente devido ao caráter sancionatório presente em ambas as esferas.

5.3 O Dolo Específico da Improbidade Administrativa

No que se refere ao elemento subjetivo, a exigência de dolo para caracterizar o ato de improbidade administrativa não constitui inovação, pois já constava da redação original da Lei nº 8.429/92. Entretanto, conforme consolidado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, bastava, até a reforma legislativa, a presença de dolo genérico para a tipificação das condutas ímprobadas, isto é, a consciência de aderir à conduta ilícita ou de assumir o risco de produzir resultados contrários ao Direito, sem que fosse necessária a demonstração de uma finalidade específica. Ademais, quanto aos atos previstos no art. 10, o Tribunal admitia inclusive a configuração por culpa, não sendo imprescindível a comprovação de intenção deliberada.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 1.512.085/SP, afirmou que o dolo exigido para a configuração do ato de improbidade administrativa corresponde à mera consciência do agente em aderir à conduta ilícita, assumindo a produção de resultados proibidos pela ordem jurídica. O Tribunal destacou que também se caracteriza o elemento subjetivo quando o agente, público ou privado, embora devesse prever as consequências de seu comportamento, aceita ou consente com os efeitos contrários ao Direito. Assim, não se

exige qualquer finalidade especial ou intenção qualificada para que o dolo seja reconhecido, bastando a intenção genérica de praticar o ato que viola os princípios administrativos.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/21, deixou de existir a possibilidade de responsabilização por improbidade culposa, passando a lei a admitir exclusivamente atos praticados com dolo, conforme estabelece o §1º do art. 1º. Contudo, a reforma legislativa não se limitou a exigir o dolo. Agora, não é mais suficiente a demonstração do dolo genérico: tornou-se imprescindível comprovar o dolo específico. Em síntese, além de demonstrar que o agente praticou a conduta ilícita prevista na lei, deve-se provar que ele agiu com intenção deliberada de realizar o ato ímprobo descrito nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei nº 8.429/92.

Desse modo, para que se configure o ato de improbidade administrativa, exige-se tanto a vontade consciente do agente em praticar o ato (dolo simples), quanto o objetivo específico previsto na norma (dolo específico), consistente em alcançar o resultado ilícito indicado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. Sem a demonstração de que o comportamento foi praticado com propósito deliberado de produzir tais efeitos, inexistente improbidade. Essa exigência é reforçada pelo §3º do art. 1º do mesmo diploma.

Ao contrário do dolo genérico, caracterizado apenas pela vontade de realizar a conduta, o dolo específico requer que o agente atue com intenção consciente de obter vantagem indevida, causar prejuízo ao erário ou violar princípios administrativos. É indispensável demonstrar que o agente agiu de forma deliberada, tendo plena ciência dos efeitos lesivos que sua conduta poderia produzir. (PAZ, 2023)

Marçal Justen Filho (2022) afirma que a improbidade administrativa somente se caracteriza quando o agente público tem plena consciência de que sua conduta é indevida e, ainda assim, atua de forma deliberada para alcançar esse resultado irregular. Em outras palavras, o autor define o dolo como o conhecimento do agente acerca da ilicitude do seu comportamento, aliado à intenção de realizar a ação ou omissão necessária para a concretização da infração.

Além de exigir o dolo específico voltado à produção do resultado ilícito descrito nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei nº 8.429/92, o legislador passou também a requerer um especial fim de agir. Esse objetivo consiste na busca de vantagem ou benefício indevido para o próprio agente ou para terceiros, conforme previsto de forma expressa nos §§1º e 2º do art. 11 da Lei nº 8.429/92, acrescentados pela Lei nº 14.230/21.

Art. 11. *omissis*

§1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si, ou para outra pessoa, ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§2º Aplica-se o disposto no §1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Em síntese, após a edição da Lei nº 14.230/21, o reconhecimento de um ato de improbidade administrativa exige que a conduta típica descrita nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei nº 8.429/92 seja praticada de forma voluntária, com o propósito de alcançar o resultado ilícito previsto nesses dispositivos (conforme os §§1º e 3º do art. 1º da mesma lei), além de estar orientada à obtenção de vantagem ou benefício indevido para o agente ou para terceiros, nos termos dos §§1º e 2º do art. 11.

Segundo Fernando Capez (2023), a alteração promovida pela Lei nº 14.230/21 no §1º do art. 1º da LIA passou a reconhecer como improbidade apenas as condutas dolosas previstas nos artigos 9º, 10 e 11, tornando atípicos os comportamentos sem dolo. Com isso, deixou de admitir a mera voluntariedade para a incidência do artigo 11 e excluiu do artigo 10 as condutas lesivas ao erário praticadas por negligência, imperícia ou imprudência, que não configuram mais improbidade. O autor explica que o §2º do artigo 1º define o dolo como a vontade livre e consciente de produzir o resultado ilícito descrito nesses dispositivos. Entretanto, Capez (2023) ressalta que o dolo genérico, a simples consciência e vontade de praticar o ato, já não é suficiente. A legislação passou a exigir também um fim especial de agir, isto é, a intenção deliberada de violar a lei e de alcançar um resultado ilícito. Em síntese, afirma que não basta ao agente realizar intencionalmente uma conduta tipificada nos arts. 9º, 10 ou 11; é indispensável que tenha plena consciência e vontade de concretizar todos os elementos do tipo legal, visando a um resultado que afronte a ordem jurídica.

A exigência de dolo com especial fim de agir para caracterizar a improbidade administrativa gera impactos relevantes. Primeiramente, esse requisito torna mais rígidos os parâmetros de responsabilização dos agentes públicos, impedindo interpretações amplas, subjetivas ou desprovidas de precisão quanto à intenção do agente.

Além disso, a previsão do dolo específico reforça a proporcionalidade das sanções. Como a improbidade pode resultar em penalidades intensas, como perda do cargo e suspensão de direitos políticos, e considerando que o ressarcimento do dano é mero efeito do ato, e não

punição em si, a comprovação dessa intenção qualificada garante que tais medidas severas recaiam apenas sobre quem realmente buscou praticar conduta ímproba. (PAZ, 2023)

A exigência também fortalece a segurança jurídica, pois define com maior clareza quais comportamentos podem ser enquadrados como improbidade administrativa. Ao exigir prova de que o agente atuou com intenção consciente de obter vantagem indevida ou alcançar fins ilícitos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11 da LIA, evita-se que a lei seja aplicada de forma indiscriminada e protege gestores probos de acusações injustificadas.

Por isso, é essencial que os órgãos de controle, especialmente o Ministério Público, conduzam investigações detalhadas, reunindo elementos probatórios sólidos que evidenciem o dolo específico. Documentos, testemunhos e circunstâncias do caso são exemplos de meios aptos a demonstrar a vontade deliberada do agente de praticar atos contrários à probidade.

O art. 17 da Lei nº 8.429/92, após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, passou a exigir, de forma expressa, a demonstração de justa causa como condição para o ajuizamento da ação. Essa justa causa deve estar amparada na apresentação, já na petição inicial, de elementos mínimos capazes de indicar a existência de dolo por parte do agente.

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) [...]

§6º A petição inicial observará o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) [...]

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Desse modo, a demonstração do dolo com especial finalidade exige uma avaliação minuciosa das particularidades do caso concreto, bem como a coleta de provas sólidas que evidenciem a intenção consciente do agente de alcançar resultados ilícitos ou eticamente reprováveis, em afronta aos princípios que regem a Administração Pública. (PAZ, 2023)

A entrada em vigor da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu alterações substanciais na Lei nº 8.429/1992, especialmente no que concerne ao novo regime de responsabilização por atos de improbidade administrativa. As modificações incidiram, de modo mais significativo, sobre a exigência de dolo nas condutas imputadas aos agentes públicos e sobre os novos prazos prescricionais. A ausência de regras de transição gerou intenso debate jurídico, exigindo a manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da possibilidade de retroatividade das mudanças legislativas.

Nesse contexto, o ARE 843.989/PR, convertido em tema de repercussão geral (Tema 1.199 do STF (BRASIL, 2022)), assumiu papel central, uma vez que permitiu ao STF definir, com caráter vinculante, a interpretação aplicável à retroatividade (ou não) das inovações legislativas referentes ao elemento subjetivo e aos novos prazos prescricionais.

O caso examinado tratou de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em face de Rosmery Terezinha Cordova, contratada como procuradora responsável por representar judicialmente a autarquia. Segundo a narrativa exposta na petição inicial, a agente teria conduzido de forma negligente diversos processos nos quais atuou como representante judicial, o que, no entendimento do INSS, teria ocasionado prejuízos financeiros à autarquia.

A acusação foi reforçada por parecer da própria Procuradoria do INSS, que atribuiu à requerida comportamento marcado por incúria no desempenho de suas funções contratuais. Com base nesses elementos, o INSS requereu sua condenação ao ressarcimento integral do dano, qualificando a conduta como ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da redação original da Lei nº 8.429/1992, que admitia a modalidade culposa de improbidade quando houvesse lesão ao erário.

O ponto crucial da demanda residia justamente no fato de que não havia imputação de dolo, mas apenas de culpa (negligência). A ação, portanto, enquadrava-se no regime jurídico anterior, que admitia a responsabilização por improbidade culposa.

Com a reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021, a improbidade culposa foi suprimida do ordenamento, passando a LIA a exigir, para todos os tipos previstos nos artigos 9º, 10 e 11, a presença de dolo específico (arts. 1º, §§ 1º e 3º). O legislador, entretanto, não previu normas de transição, o que gerou incertezas quanto à aplicabilidade das novas regras aos processos em curso.

Diante desse cenário, o STF foi instado a se pronunciar, notadamente porque o processo envolvendo a procuradora ainda não havia transitado em julgado. A análise da Corte concentrou-se, portanto, na definição de: a) se a exigência de dolo específico teria aplicação retroativa; b) se os novos prazos prescricionais introduzidos pela Lei nº 14.230/2021 seriam aplicáveis aos processos em andamento; c) se a revogação da improbidade culposa implicaria a extinção das ações que se baseavam exclusivamente na culpa.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu que a ação proposta pelo INSS descrevia apenas conduta culposa, não havendo qualquer alegação ou elemento que indicasse intenção deliberada da agente de causar dano ao erário. Assim, no novo regime jurídico, essa conduta deixou de ser tipificada como improbidade administrativa.

Com base nessa constatação, e apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, o STF fixou as seguintes teses: 1. É indispensável a comprovação de dolo para a tipificação dos atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA; 2. A eliminação da modalidade culposa pela Lei nº 14.230/2021 constitui norma material mais benéfica, razão pela qual não retroage para atingir condenações transitadas em julgado, à luz do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.; 3. A nova lei aplica-se aos processos em andamento, desde que não haja trânsito em julgado, impondo ao juiz a reavaliação da presença (ou não) de dolo.; 4. O novo regime de prescrição também é irretroativo, produzindo efeitos apenas a partir da publicação da Lei nº 14.230/2021.

Diante disso, o STF determinou a extinção da ação civil pública, pois a conduta imputada à procuradora, exclusivamente culposa, não se enquadra mais em nenhum tipo de improbidade, conforme a legislação vigente.

A decisão proferida no ARE 843.989/PR representa marco interpretativo fundamental, especialmente por consolidar que: a improbidade administrativa passa a exigir dolo específico, o que eleva o grau de proteção ao agente público contra responsabilizações excessivamente amplas; A reforma legislativa tornou o regime sancionador mais rigoroso quanto ao elemento subjetivo, porém mais restritivo quanto à extensão das condutas puníveis; Processos baseados exclusivamente em culpa devem ser extintos, salvo se houver comprovação superveniente de dolo; A decisão uniformiza a aplicação da nova lei, oferecendo segurança jurídica aos operadores do Direito.

Em síntese, o julgamento reforça que, após a Lei nº 14.230/2021, somente poderá ser condenado por ato de improbidade administrativa o agente cuja conduta revele, de forma inequívoca, intenção deliberada de violar a lei e produzir resultado ilícito, afastando-se definitivamente a responsabilidade por mera culpa.

Um importante estudo empírico realizado pelo Movimento Pessoas à Frente revela mudanças estruturais de grande relevância no volume de ações por improbidade administrativa após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021. Segundo o relatório “Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa”, baseado na Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) do CNJ, entre 2021 e 2023 verificou-se uma redução de 42% no número de novas ações de improbidade administrativa. No ano imediatamente seguinte à promulgação da lei, em 2022, a queda já havia sido de 36%.

Os autores do estudo avaliam que essa retração não seria mera coincidência, mas resultado direto da reforma legislativa. Eles sustentam que a nova LIA teria qualificado a análise das ações, restringindo a responsabilização a condutas com real intenção de má-fé e

punindo apenas “ações intencionais”, afastando acusações genéricas baseadas em erros administrativos. Por meio dessa mudança, argumentam, o poder punitivo estatal estaria sendo redirecionado para os casos realmente graves, focando nos agentes desonestos, e não penalizando gestores de boa-fé por falhas sem dolo.

No que tange à distribuição dos processos, o levantamento identifica que a Justiça Estadual de São Paulo concentra 13% das ações de improbidade no Brasil, seguida pela Justiça Federal da 1ª Região, com 12% dos casos. Esses dados indicam que a queda de ações não é uniforme no território nacional, o que sugere que a implementação da nova lei e a resposta institucional variam de acordo com a localidade e o tipo de foro.

O estudo também analisou a série histórica das condenações por improbidade administrativa entre 1995 e 2024, com base nos dados do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A partir desse levantamento, foram identificadas algumas tendências relevantes. Em primeiro lugar, constatou-se que 58% das condenações ocorreram no âmbito municipal, evidenciando que a maior incidência de práticas sancionadas se concentra na administração local. Além disso, verificou-se que 33% dos condenados eram prefeitos ou ex-prefeitos, reforçando o protagonismo desse cargo na dinâmica da responsabilização por improbidade.

No que se refere à natureza das infrações, o levantamento demonstrou que as condenações por lesão ao erário representam 27,6% do total, enquanto as violações aos princípios da Administração Pública correspondem a 25,3%. Já os casos de enriquecimento ilícito configuram percentual significativamente menor, respondendo por menos de 7% das decisões condenatórias. Esses dados ilustram que a maior parte das condenações está associada a irregularidades administrativas e danos financeiros ao patrimônio público, enquanto condutas diretamente ligadas ao enriquecimento pessoal do agente aparecem como minoria no conjunto histórico analisado.

Esses números mostram que historicamente a LIA atingia principalmente gestores municipais, o que reforça a dimensão local da responsabilização por improbidade antes da reforma.

Um dado crucial levantado pelo estudo refere-se ao tempo médio de tramitação de ações de improbidade: aproximadamente 7 anos. Esse prazo elevado implica que muitos processos iniciados após a vigência da nova LIA ainda não chegaram a desfecho, dificultando uma avaliação imediata sobre a queda nas condenações. Os pesquisadores alertam que, por conta dessa demora, ainda não é possível afirmar com segurança se a redução de ações se refletirá em menos condenações ou recuperação de perdas ao erário.

Do ponto de vista normativo, o levantamento reflete uma visão política e institucional sobre a reforma: segundo Vera Monteiro (professora da FGV Direito SP e integrante do Movimento), a nova lei corrige uma “cultura acusatória” que, sob a legislação anterior, permitia ações sem uma investigação adequada prévia. A partir dessa leitura, a reforma não significa um enfraquecimento do controle ou da punição da corrupção, mas sim um ajuste fino para que a punição incida sobre os casos relevantes, aqueles com dolo e má-fé, e não sobre erros administrativos sem intenção criminosa.

Nessa perspectiva, o estudo oferece subsídios empíricos e analíticos relevantes para refletir sobre dois eixos centrais. O primeiro deles diz respeito à segurança jurídica dos gestores probos. A redução do número de ações pode indicar que agentes públicos que atuavam sem dolo agora enfrentam menor risco de serem responsabilizados injustamente. Assim, a reforma legislativa tenderia a reforçar a confiança na tomada de decisões, favorecendo iniciativas, inovação administrativa e maior autonomia decisória, conforme sugerido pelos autores do movimento.

Por outro lado, emerge a hipótese de um possível risco de subresponsabilização. A queda no ajuizamento de ações pode significar que menos condutas graves estão sendo levadas ao Poder Judiciário ou, ainda, que o Ministério Público e os demais órgãos de controle estão encontrando dificuldades adicionais para reunir provas suficientes que demonstrem o dolo exigido pela nova legislação. Esse cenário demanda investigação mais profunda para verificar se há uma blindagem indevida contra práticas de corrupção ou se o que ocorre, de fato, é a adoção de um filtro probatório mais rigoroso.

Entretanto, é necessário destacar alguns desafios metodológicos para confirmar ou refutar as conclusões apresentadas pelo movimento. Um primeiro obstáculo refere-se ao problema da causalidade: embora o levantamento indique uma correlação entre a queda no número de ações e a entrada em vigor da nova lei, é preciso investigar se essa redução decorre exclusivamente da alteração legislativa, ou se outros fatores, como mudanças na atuação ministerial, limitações orçamentárias ou reestruturações institucionais, também influenciaram esse resultado.

Outro ponto relevante diz respeito à análise dos desfechos processuais. Considerando o longo tempo de tramitação das ações de improbidade, torna-se essencial acompanhar os processos iniciados após 2021 para verificar suas taxas de condenação, arquivamento ou celebração de acordos, permitindo avaliar com maior precisão os efeitos práticos da reforma.

Por fim, impõe-se a realização de um estudo comparativo entre jurisdições, de modo a identificar se a redução de ajuizamentos ocorre de maneira uniforme entre os estados, nos

diferentes ramos da Justiça (estadual e federal) e entre os diversos órgãos legitimados à propositura das ações, como o Ministério Público e as procuradorias. Esse recorte é fundamental para compreender eventuais assimetrias na aplicação da nova lei.

Em suma, o levantamento do Movimento Pessoas à Frente apresenta evidências empíricas significativas de que a Lei nº 14.230/2021 alterou substancialmente o panorama das ações de improbidade administrativa no Brasil. A queda de 42% nas novas ações entre 2021 e 2023 sugere uma mudança no comportamento institucional e no risco reputacional e jurídico para agentes públicos. No entanto, a interpretação desses dados deve ser cautelosa, entende-se que embora haja uma narrativa otimista de ajuste e segurança, os riscos de subresponsabilização não podem ser descartados sem uma análise aprofundada.

Portanto, o levantamento do Movimento Pessoas à Frente é fonte essencial para a análise empírica da Lei nº 14.230/2021. Sua principal contribuição está em demonstrar que a reforma da LIA produziu efeitos mensuráveis no volume de ações judiciais, com queda expressiva de 42% no período analisado. Contudo, a interpretação desses dados requer cautela: embora possa indicar maior rigor técnico e proteção aos gestores probos, também suscita preocupações quanto ao risco de reduzir o controle sobre atos ímprobos. Assim, o estudo reforça a importância de uma avaliação crítica, contínua e baseada em evidências para compreender o real alcance da nova legislação no combate à improbidade administrativa.

5.4 Carga probatória do dolo específico

A nova sistemática introduzida pela Lei nº 14.230/2021 reforçou substancialmente o rigor probatório necessário para o ajuizamento e processamento das ações de improbidade administrativa. Antes mesmo da reforma, o Superior Tribunal de Justiça já delineava parâmetros que exigiam maior precisão na formulação das ações sancionatórias. No julgamento do REsp 1.040.440/RN, o Tribunal registrou que a petição inicial deve apresentar narração clara e precisa dos fatos, delimitando adequadamente o objeto da demanda e assegurando o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Assim, o STJ afastou a possibilidade de ações genéricas, reforçando a indispensável individualização da conduta do agente e a necessidade de que a inicial seja instruída com elementos que indiquem a probabilidade de ocorrência do ato de improbidade, uma manifestação antecipada do que atualmente se denomina justa causa.

No mesmo sentido, no AgRg no AREsp 27.704/RO, relatado pelo ministro Napoleão Nunes Maia Filho, o STJ destacou que a ação de improbidade administrativa, por possuir natureza sancionatória, deve observar exigências próprias do Direito Penal contemporâneo,

em razão da gravidade das sanções envolvidas. Dessa forma, afirmou o relator, a ação deve ser rejeitada quando ausentes indícios mínimos da prática do ato ímprobo, reafirmando a necessidade de suporte probatório mínimo já no início da demanda.

À luz desse entendimento jurisprudencial, a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 consolidou a exigência de que o Ministério Público, antes tido como único legitimado ativo para o ajuizamento da ação, nos termos do art. 17, caput, demonstre desde a petição inicial, lastro probatório mínimo do dolo específico, sob pena de indeferimento liminar da inicial (art. 17, § 6º-B). Essa exigência deve ainda ser complementada durante a instrução probatória, configurando a chamada carga material da prova, sobretudo porque, conforme fixado pelo STF no Tema 899, as Cortes de Contas não examinam a existência de dolo para fins de improbidade.

A redação do art. 17, § 6º, da LIA, reformada pela Lei nº 14.230/2021, deixa clara essa exigência ao determinar que a petição inicial deve:

- I — individualizar a conduta do réu e apontar elementos probatórios mínimos que indiquem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 da LIA;
- II — ser instruída com documentos ou justificações contendo indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado, salvo impossibilidade devidamente fundamentada.

Nesse ponto, é pertinente mencionar a interpretação de José Gutemberg de Sousa Rodrigues Júnior e Clara Skarlleth Lopes de Araújo (2021), segundo os quais a nova lei positivou duas dimensões da carga probatória: a carga formal, correspondente ao ônus de apresentar provas iniciais que individualizem conduta, autoria e dolo; e a carga material, consistente no dever de comprovar, no curso da instrução, a intenção específica do agente. Para esses autores, a ausência desses elementos deve impedir o processamento da ação, pois a lei não admite demandas sancionatórias carentes de suporte probatório mínimo.

Sob perspectiva mais ampla, a exigência de carga probatória robusta também é analisada por outros autores citados no texto. Amparando-se na doutrina de James Goldschmidt (2018), compreende-se que a carga formal consiste na necessidade de proposição de provas pelas partes, enquanto a carga material corresponde ao interesse concreto que cada parte possui na comprovação dos fatos, sob pena de sofrer prejuízo processual. Tal compreensão é essencial para distinguir meras irregularidades, insuficientes para a configuração da improbidade, de condutas dolosas com finalidade ilícita definida.

No mesmo sentido, Gustavo Badaró reforça que o Ministério Público deve apresentar justa causa como condição de procedibilidade da ação, o que implica demonstrar indícios mínimos de autoria, materialidade e dolo específico. A inexistência desses elementos, salvo justificativa idônea, impede o recebimento da inicial, pois a improbidade administrativa integra o conjunto das ações sancionatórias do Estado e, por isso, deve observar garantias mínimas aplicáveis ao exercício do poder punitivo.

Assim, verifica-se uma convergência entre jurisprudência, legislação e doutrina no sentido de que a Lei nº 14.230/2021 visa aperfeiçoar o sistema sancionador, distinguindo erros administrativos de condutas verdadeiramente ímprobas. A reforma, portanto, materializa um esforço normativo de “separar o joio do trigo”, garantindo que apenas agentes que atuaram com dolo específico, e não meramente com culpa ou inabilidade administrativa, sejam responsabilizados. Essa mudança reforça a aproximação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, preservando, no entanto, as particularidades de cada campo, mas assegurando que ambos observem as garantias fundamentais do devido processo legal (RODRIGUES JÚNIOR; ARAÚJO, 2021).

Importante ressaltar que a Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação original, atribuía legitimidade ativa concorrente ao Ministério Público e à pessoa jurídica lesada para o ajuizamento das ações de improbidade. Com a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, essa sistemática foi alterada, passando a prever que apenas o Ministério Público teria legitimidade para propor tais ações. Contudo, essa exclusividade foi posteriormente revista pelo Supremo Tribunal Federal.

No julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.042 e 7.043 (BRASIL, 2023), o STF decidiu, por maioria, declarar inválidos os dispositivos da nova lei que conferiam legitimidade exclusiva ao Ministério Público. A Corte reconheceu que os entes públicos diretamente prejudicados por atos de improbidade também possuem legitimidade para ajuizar ações e firmar acordos de não persecução civil relacionados a esses atos, entendimento alinhado às teses apresentadas pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe).

Além disso, o Supremo estabeleceu que a Administração Pública pode, embora não esteja obrigada, representar judicialmente o agente acusado de improbidade, desde que exista previsão normativa em âmbito estadual ou municipal autorizando tal atuação. Assim, o Tribunal restabeleceu um modelo de legitimidade compartilhada, afastando a exclusividade

do Ministério Público e preservando a autonomia institucional dos entes federativos para proteger seu patrimônio.

Diante do cenário normativo inaugurado pela Lei nº 14.230/2021 e das interpretações consolidadas pelo STF, torna-se evidente que a exigência de dolo específico passou a ocupar posição central na configuração dos atos de improbidade administrativa. Com a reafirmação da legitimidade ativa tanto do Ministério Público quanto dos entes públicos diretamente lesados, por meio de suas procuradorias, o sistema de responsabilização passa a impor a ambos os legitimados um ônus probatório significativamente mais rigoroso. Assim, tanto o Ministério Público quanto as Procuradorias Públicas se veem obrigados a demonstrar, de forma consistente e idônea, não apenas a materialidade da conduta, mas principalmente a intenção deliberada do agente de alcançar um dos resultados ilícitos previstos nos arts. 9º, 10 ou 11 da LIA.

Nesse novo contexto, não basta apontar irregularidades, falhas administrativas ou decisões equivocadas: a imputação de improbidade exige a comprovação clara do elemento subjetivo qualificado, exigência que altera profundamente a lógica de investigação, instrução inicial e propositura das ações. Logo, resta consolidado que os dois polos institucionais responsáveis pela tutela da probidade, Ministério Público e Procuradorias, enfrentam atualmente o mesmo desafio estrutural: a necessidade de reunir, no caso concreto, prova robusta da existência de dolo específico, condição indispensável para legitimar o ajuizamento e o prosseguimento das ações de improbidade administrativa sob a égide da nova legislação.

6. PRESCRIÇÃO NA IMPROBIDADE: UMA DISCUSSÃO

A prescrição configura um instituto vinculado ao princípio da economia dos valores jurídicos e funciona como garantia da paz social, ao evitar que conflitos permaneçam indefinidamente pendentes de solução. Ao restringir a possibilidade de a Administração rever seus próprios atos, a prescrição acaba atuando como uma espécie de saneamento indireto ou involuntário (Moreira Neto, 2009). Tal efeito pode assumir caráter introverso, quando impede o exercício da autotutela administrativa, seja de ofício, seja mediante provocação, ou extroverso, quando obsta o Poder Judiciário de corrigir eventuais violações a direitos subjetivos.

De acordo com Nobre (2022), o Direito é inevitavelmente condicionado pelo fator temporal. A lei, enquanto uma das fontes jurídicas de maior relevância nos sistemas de civil law, também sofre esse influxo do tempo. Embora dotada de pretensa estabilidade, a legislação não está imune a mudanças, que se tornam necessárias tanto pelo desenvolvimento social quanto pelas demandas reveladas pela prática jurídica.

Esse processo de evolução normativa manifesta-se com especial intensidade no âmbito do Direito Público, dada a constante mutabilidade do interesse coletivo. Exemplo recente dessa dinâmica foi a alteração da disciplina jurídica relativa à responsabilização por atos de improbidade administrativa.

A improbidade, cuja tipificação envolve condutas que gerem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário, resultem na concessão ou gestão indevida de benefícios financeiros ou tributários ou atentem contra princípios da Administração Pública, exige, para sua configuração, a atuação de um agente público, admitindo-se, entretanto, que o particular figure como beneficiário.

Para Moreira Neto (2014), a razão da indisponibilidade do interesse público que fundamenta o ato administrativo, sua imperatividade se manifesta sempre que necessário para resguardar os interesses coletivos envolvidos. Ressalta, contudo, que os efeitos patrimoniais legitimamente adquiridos pelo administrado de boa-fé devem ser protegidos, podendo ser relativizados apenas quando confrontados com valores jurídicos superiores. O autor também

destaca que a prescrição atua como mecanismo de estabilização de situações consolidadas, garantindo a segurança jurídica.

Moreira Neto (2014) adverte que a prescrição e a decadência não devem ser confundidas: enquanto a prescrição impede a utilização dos meios destinados ao controle e à correção do ato, a decadência extingue o próprio direito material porque o prazo legal para seu exercício se encerrou. As diferenças entre os institutos podem ser observadas na tabela a seguir:

QUADRO 2 - DIFERENÇAS ENTRE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA

Característica	Prescrição	Decadência
Repercussão	Repercute na pretensão, ou seja, o direito de exigir judicialmente o cumprimento de uma obrigação.	O próprio direito material, que desaparece por completo.
Modalidade de direito	Direito subjetivo	Direito Potestativo
Exemplo	Se uma dívida não for cobrada judicialmente dentro do prazo, o credor perde o direito de exigi-la na justiça (prescrição).	Se o direito de anular um negócio jurídico não for exercido no prazo (decadência), ele se extingue e não pode mais ser exercido, nem judicialmente nem extrajudicialmente.
Renúncia	Geralmente pode ser renunciada, especialmente em causas civis.	Em regra, não pode ser renunciada.
Interrupção/Suspensão	Pode ser interrompida ou suspensa.	Em geral, não pode ser interrompida nem suspensa.

Prazos	Prazos geralmente longos, fixados somente por lei.	Prazos mais curtos e podem ser estabelecidos por lei ou acordados entre as partes.
--------	--	--

Fonte: Autora (2025) *apud* Código Civil (2002)

Uma mudança significativa no instituto ocorreu com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, que promoveu uma profunda reformulação na Lei nº 8.429/1992. É amplamente reconhecido que processos e procedimentos de natureza sancionatória não podem se prolongar indefinidamente. O princípio da eficiência, expresso no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, afasta a possibilidade de duração ilimitada, assim como o princípio da segurança jurídica, fundamento do Estado constitucional brasileiro, rejeita qualquer estrutura normativa que atribua caráter de imprescritibilidade a essas ações.

Nesse sentido, a discussão acerca do tema foi redefinida. A nova redação conferida pela Lei nº 14.230/2021 estabeleceu, no art. 23 da LIA, regra clara quanto ao prazo prescricional:

Art. 23 A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

A análise comparativa entre o regime antigo e o atual evidencia que o legislador, talvez buscando maior simplicidade, suprimiu a diferenciação anteriormente existente quanto à forma de contagem da prescrição conforme o tipo de agente público ou sua forma de investidura. Além disso, ampliou o prazo prescricional de cinco para oito anos, estendendo o período disponível para o ajuizamento da ação.

A reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021 também unificou o critério para a definição do termo inicial da prescrição, que passa a ser a data da ocorrência do fato ou, tratando-se de infrações permanentes, o momento em que cessar sua continuidade. Com essa alteração, buscou-se eliminar as inúmeras dúvidas que o regime anterior havia gerado.

Tais incertezas já haviam sido destacadas em estudo doutrinário anterior (NOBRE, 2015), no qual se apontava a dificuldade na determinação do termo inicial da prescrição em hipóteses como: (a) situações envolvendo reeleição, recondução ou afastamento por desincompatibilização; (b) casos em que o agente efetivo praticava a infração enquanto ocupante de cargo em comissão ou função de confiança; (c) discrepâncias entre os prazos aplicáveis a servidores submetidos a estatutos distintos; (d) definição do prazo prescricional para empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho em empresas estatais; e (e)

eventual aplicação do prazo prescricional penal em substituição ao previsto no estatuto funcional.

No tocante aos particulares que concorrem ou se beneficiam dos atos ímprobos (art. 3º da LIA), permanece válida, mesmo após a alteração legislativa, a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ), segundo a qual tais sujeitos se submetem ao mesmo prazo prescricional aplicável aos agentes públicos envolvidos. É o que se verifica, por exemplo, nos julgados REsp nº 773.227/PR e REsp nº 704.323/RS.

O novo prazo de oito anos mostra-se adequado para que o Estado, por meio de seus órgãos de controle, possa promover a apuração e, se necessário, ajuizar a ação de improbidade. A adoção da data do fato, e não da ciência pela Administração, também encontra fundamento no aumento da capacidade investigativa e informacional dos órgãos de controle, bem como no fortalecimento dos deveres de transparência impostos à Administração Pública.

Sendo a prescrição vinculada à pretensão sancionatória, é coerente que possa ser reconhecida de ofício, independentemente de provocação da parte. Essa interpretação decorre do art. 487, II, do Código de Processo Civil, que autoriza tal reconhecimento, devendo o juiz apenas oportunizar a manifestação prévia do Ministério Público, enquanto legitimado ativo da ação.

A Lei nº 14.230/2021 também inovou ao explicitar as causas de suspensão e interrupção da prescrição. O §1º do art. 23 determina que a instauração de inquérito civil ou processo administrativo suspende a prescrição por até 180 dias corridos, retomando-se a contagem após esse período ou quando concluído o procedimento. Assim, sempre que se instaurar um procedimento investigativo para apurar possível ato ímprobo, o prazo prescricional ficará suspenso automaticamente por esse intervalo.

A lei ainda detalhou as hipóteses de interrupção da prescrição. A primeira delas é o ajuizamento da ação de improbidade, cujo simples protocolo já interrompe o prazo, em conformidade com a jurisprudência consolidada do STJ, que considera irrelevantes, para esse efeito, a data da notificação preliminar ou da citação. Tal entendimento tem fundamento na regra do art. 219, §1º, do CPC/1973 (atualmente o art. 240, §1º).

Outra causa de interrupção é a publicação da sentença condenatória, o que, no processo eletrônico, ocorre com sua disponibilização no Diário de Justiça eletrônico, conforme dispõe a Lei nº 11.419/2006. Da mesma forma, decisões ou acórdãos dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais que confirmem a condenação ou reformem sentença de improcedência produzem o mesmo efeito. Isso vale para acórdãos do Superior Tribunal de

Justiça e do Supremo Tribunal Federal, desde que apreciem o mérito e confirmem a condenação ou revertam decisão absolutória.

Nesse momento, é mister uma análise comparativa das leis:

Antes da alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021, o prazo prescricional para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa era, em regra, de 5 anos, variando conforme a natureza do vínculo mantido pelo agente ímprobo com a Administração Pública. O art. 23 da antiga redação da LIA estabelecia três hipóteses distintas de termo inicial:

I – Agentes públicos com vínculo temporário

Quando o ato de improbidade era praticado por agente público detentor de mandato eletivo, cargo em comissão ou função de confiança, o prazo prescricional de 5 anos tinha início somente após o término do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança.

Nesse sentido, conforme entendimento consolidado pelo STJ, inclusive por súmula, em caso de reeleição, o prazo começava a correr após o término do segundo mandato, pois havia continuidade do vínculo funcional, ainda que o ato questionado tivesse ocorrido no primeiro período.

II – Agentes públicos com vínculo permanente

Se o autor do ato de improbidade ocupasse cargo efetivo ou emprego público, o prazo prescricional e seu termo inicial seguiam as regras aplicáveis às infrações disciplinares puníveis com demissão, previstas no estatuto próprio desses servidores.

Como exemplo, na Lei nº 8.112/90, salvo quando a infração também configurasse crime, o prazo prescricional era de 5 anos, contados da data em que o fato se tornou conhecido pela Administração.

III – Entidades privadas que recebiam recursos públicos

Nos casos de atos de improbidade relacionados a entidades privadas que recebessem subvenção, benefício ou incentivo (fiscal ou creditício) de órgão público, o prazo prescricional era de 5 anos, contados da apresentação da prestação de contas final pela entidade beneficiada à Administração Pública.

Para facilitar a compreensão do tema, Celso Antônio Bandeira de Mello (2002) apresenta uma classificação dos agentes públicos em três categorias principais. A primeira corresponde aos agentes políticos, que ocupam cargos estruturais do Estado previstos na Constituição. Sua vinculação não possui natureza profissional, razão pela qual seus direitos, deveres e responsabilidades são definidos essencialmente na própria ordem constitucional e em leis que a complementam.

A segunda categoria abrange os servidores públicos, que mantêm vínculo profissional com o Poder Público. Esse grupo engloba os titulares de cargos efetivos ou comissionados, os contratados temporários conforme o art. 37, IX, da Constituição, e os empregados de entidades da administração indireta, como empresas públicas e sociedades de economia mista.

A terceira classificação refere-se aos particulares em colaboração com a Administração, que, embora permaneçam como particulares, exercem função pública, ainda que de modo eventual. Nesse conjunto incluem-se as pessoas requisitadas para desempenhar funções públicas, os gestores necessários de negócios públicos, os contratados para prestar serviços e os concessionários e permissionários de serviços públicos.

Com a edição da Lei nº 14.230/2021, o prazo prescricional para a propositura da ação de improbidade administrativa foi unificado e ampliado para 8 anos, passando a incidir independentemente da natureza do vínculo do agente com a Administração Pública. A nova regra está prevista no art. 23 da LIA:

Art. 23 – A ação para aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

Assim, o prazo prescricional passou a ser contado: da data da prática do ato ímprobo; ou no caso de infrações permanentes, da data em que cessou a permanência.

Essa mudança representou não apenas um aumento nominal do prazo (de 5 para 8 anos), mas também uma alteração significativa do marco inicial da contagem. Antes da reforma, em grande parte dos casos, especialmente quando se tratava de agentes com vínculo temporário, como detentores de mandato eletivo, o prazo começava a correr somente ao término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança.

Com a nova lei, o prazo passa a fluir desde o próprio ato, que normalmente ocorre muito antes do encerramento do vínculo. Por isso, apesar do aumento numérico, o novo regime pode resultar, na prática, em um prazo mais curto para o ajuizamento da ação, quando comparado à disciplina anterior.

6.1 Suspensão e Interrupção da Prescrição na Improbidade Administrativa

A reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 introduziu regras mais claras sobre os efeitos da suspensão e da interrupção da prescrição na Lei de Improbidade Administrativa. A nova redação estabeleceu que tanto a suspensão quanto a interrupção produzem efeitos para todos os agentes que concorreram para a prática do ato ímprobo, estendendo-se, ainda, aos atos conexos que sejam objeto do mesmo processo:

Art. 23: § 6º: A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade. § 7º: Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.

Antes da reforma legislativa, o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça era o de que a instauração do inquérito civil não suspendia nem interrompia a prescrição. O fundamento era simples: ausência de previsão legal. Assim, mesmo com a apuração em curso, o prazo prescricional continuava correndo normalmente.

Com a alteração normativa, passou a existir previsão expressa de suspensão da prescrição em razão da instauração do inquérito civil ou de processo administrativo destinado à apuração dos ilícitos de improbidade:

Art. 23: § 1º – A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos de improbidade suspende o curso do prazo prescricional por no máximo 180 dias corridos, recomeçando a correr após sua conclusão ou depois de esgotado o prazo.

Assim, a partir da nova lei a suspensão do prazo é limitada a 180 dias, e o prazo prescricional volta a correr imediatamente após o fim do inquérito/processo administrativo ou da expiração do período máximo de suspensão; a suspensão aproveita todos os envolvidos, inclusive nos casos de conexão entre atos ímprobos.

6.2 Interrupção da Prescrição

Na redação original da Lei de Improbidade Administrativa não havia qualquer previsão legal expressa de causas interruptivas da prescrição.

Diante desse silêncio normativo, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que o ajuizamento da ação de improbidade constituía causa interruptiva, ainda que a citação do réu ocorresse posteriormente.

O STJ consolidou esse entendimento no seguinte precedente:

Nas ações civis por ato de improbidade administrativa, o prazo prescricional é interrompido com o mero ajuizamento da ação de improbidade dentro do prazo de 5 anos contado a partir do término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, ainda que a citação do réu seja efetivada após esse prazo. Assim, se a ação foi ajuizada dentro do prazo prescricional, eventual demora na citação não prejudica a pretensão condenatória. STJ, 2ª Turma, REsp 1.391.212/PE, Rel. Min. Humberto Martins, j. 02/09/2014 (Informativo 546).

Portanto, embora a LIA antiga não previsse causas de interrupção, a jurisprudência supriu essa lacuna.

A reforma legislativa passou a prever expressamente as hipóteses de interrupção da prescrição. Conforme o art. 23, § 4º, a interrupção pode ocorrer nas seguintes situações:

Art. 23 - ...

§ 4º – O prazo prescricional interrompe-se:

I – pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II – pela publicação da sentença condenatória;

III – pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirmar sentença condenatória ou reformar sentença de improcedência;

IV – pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirmar acórdão condenatório ou reformar acórdão de improcedência;

V – pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirmar acórdão condenatório ou reformar acórdão de improcedência.

O § 5º do mesmo artigo estabeleceu que: “§ 5º – Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr da data da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput”.

Como o prazo prescricional geral passou a ser de 8 anos, o novo prazo após a interrupção será de 4 anos.

6.3 Prescrição intercorrente

A prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa passou por significativa alteração com a edição da Lei nº 14.230/2021. Antes da reforma, não havia previsão legal específica sobre sua incidência no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, razão pela qual o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou entendimento no sentido de que a prescrição intercorrente era inaplicável às ações de improbidade. Conforme reiteradamente decidido, uma vez proposta a ação, o curso do prazo prescricional deixava de ser relevante, sendo esse o posicionamento firme da Corte, a exemplo do AgInt no REsp 1.872.310/PR, julgado em 5 de outubro de 2021 pela Primeira Turma. Assim, até 2021, o processo podia se estender por longos períodos sem que se cogitasse a perda da pretensão sancionadora por decurso de prazo no interior da ação.

Com a Lei nº 14.230/2021, o cenário se alterou profundamente. A nova redação do art. 23 introduziu expressamente a possibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente, determinando que o juiz, após ouvir o Ministério Público, deve reconhecê-la de ofício (tendo em vista ser matéria de ordem pública) ou a requerimento da parte caso, entre os marcos interruptivos previstos na própria lei, transcorra período superior a quatro anos. Esse prazo reduzido decorre do § 5º do art. 23, que estabelece que, uma vez interrompida a prescrição, o novo lapso passa a correr pela metade do prazo prescricional de oito anos. Assim, o processo de improbidade administrativa não pode permanecer inerte por mais de quatro anos dentro da mesma instância sem que haja novo marco interruptivo, sob pena de extinção da pretensão sancionadora em razão da prescrição intercorrente.

A inovação legislativa, contudo, não tem aplicação retroativa. O Supremo Tribunal Federal decidiu, no ARE 843.989/PR (Plenário, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18 de agosto de 2022), que o novo regime prescricional é irretroativo, de modo que os prazos e marcos temporais estabelecidos pela Lei nº 14.230/2021 somente se aplicam a partir de sua vigência. Dessa forma, quanto aos atos ímprobos praticados antes da reforma, subsistem os prazos prescricionais previstos na redação anterior da LIA, preservando-se o ato jurídico perfeito e a segurança jurídica. Todavia, mesmo para processos já em andamento à época da publicação da nova lei, a prescrição intercorrente passa a ser contada a partir de 25 de outubro de 2021, data em que a lei entrou em vigor, estabelecendo-se esse dia como o marco inicial para análise de eventual paralisação processual superior a quatro anos.

O Superior Tribunal de Justiça vem aplicando de forma coerente a orientação firmada pelo STF, reconhecendo que os novos prazos e critérios de contagem somente incidem a partir da vigência da Lei nº 14.230/2021, inclusive no tocante à prescrição intercorrente. Em diversos julgados, como no AgInt no AgInt no AREsp 1.924.736/RN¹ e no AgInt nos EDcl no REsp 2.035.643/SP², a Corte reafirmou que a contagem do prazo intercorrente somente tem início a partir da publicação da lei reformadora, ainda que o processo tenha sido ajuizado em data anterior.

Em síntese, a prescrição intercorrente na improbidade administrativa, antes inexistente, passa a ter aplicação obrigatória e a funcionar como mecanismo de racionalização da duração dos processos, impondo limite temporal máximo de quatro anos entre marcos interruptivos dentro da mesma instância. Contudo, essa disciplina somente produz efeitos a partir de 25 de outubro de 2021, garantindo-se a observância da segurança jurídica e dos atos validamente praticados sob a vigência da legislação anterior.

6.4 Contrapontos doutrinários e jurisprudenciais acerca da prescrição na improbidade

Para Di Pietro (2022), a orientação jurisprudencial recente reforça a compreensão de que o regime prescricional introduzido pela Lei nº 14.230/2021 não retroage. Com base no que decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, no ARE 843.989, o novo sistema de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa somente se aplica a partir da data de sua publicação, em 18 de agosto de 2022. Assim, fatos anteriores continuam submetidos ao regime prescricional vigente à época de sua ocorrência.

¹ 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 18 de dezembro de 2023.

² 1ª Turma, Rel. Min. Regina Helena Costa, julgado em 29 de maio de 2023.

A autora também destaca que permanece hígida a regra constitucional segundo a qual são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de danos causados por agente público, seja ele servidor ou não, conforme o art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Dessa forma, ainda que a pretensão punitiva da ação de improbidade esteja prescrita sob outros aspectos, subsiste a possibilidade de exigir o ressarcimento dos prejuízos suportados pela Administração Pública. Nesse sentido, a Primeira Seção do STJ, ao julgar o Tema 1089, firmou o entendimento de que é possível o prosseguimento da ação civil pública por ato de improbidade exclusivamente para o pleito reparatório, mesmo quando prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

Di Pietro (2022) enfatiza que a própria redação do art. 37, § 5º, ao determinar que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos cometidos contra o erário “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”, confirma a opção constitucional por preservar a imprescritibilidade da recomposição patrimonial. Por isso, ainda que outros efeitos jurídicos da improbidade estejam sujeitos à prescrição, a pretensão de ressarcimento subsiste, nos termos do entendimento consolidado pelo STF e pelo STJ.

Por outro lado, parte da doutrina sustenta entendimento divergente quanto à imprescritibilidade do ressarcimento ao erário por atos de improbidade administrativa. Entre esses autores está Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), que na 28ª edição de seu *Curso de Direito Administrativo* passou a adotar posição distinta da que anteriormente defendia. O autor reconhece ter sido convencido pelo argumento apresentado por Emerson Gabardo em conferência proferida no Congresso Mineiro de Direito Administrativo, em 2009. Segundo essa linha de raciocínio, admitir a imprescritibilidade significaria, na prática, reduzir ou até eliminar o direito de defesa do agente acusado de causar dano ao erário, pois seria irreal exigir que alguém conserve documentação necessária por períodos indeterminados ou excessivamente longos.

Bandeira de Mello (2002) acrescenta que, quando a Constituição pretendeu instituir hipóteses de imprescritibilidade, o fez de modo expresso, como ocorre no art. 5º, incisos LII e LXIV. Assim, ao interpretar o art. 37, § 5º, defende que a intenção do constituinte não foi impor imprescritibilidade absoluta, mas apenas separar os prazos de prescrição aplicáveis às infrações penais e administrativas daqueles relativos às ações de responsabilidade civil. Dessa forma, a ressalva referente às ações de ressarcimento indicaria apenas a existência de prazos autônomos, e não a ausência deles.

Apesar desse posicionamento, a crítica de que a imprescritibilidade comprometeria o direito de defesa não parece prevalecer diante da finalidade constitucional de proteção do

patrimônio público. A regra de imprescritibilidade funciona como mecanismo de reforço à tutela do erário, alertando os agentes públicos de que poderão ser responsabilizados a qualquer tempo pelos danos causados. Embora haja algum impacto sobre a segurança jurídica, entende-se que, no confronto entre princípios, deve prevalecer o interesse público na recuperação dos valores desviados.

Cabe destacar, contudo, que essa imprescritibilidade possui alcance restrito. Ela se aplica apenas às ações de ressarcimento fundadas na prática de ato de improbidade administrativa, não incidindo sobre outras formas de dano ao erário.

O Supremo Tribunal Federal, no RE 669.069 (2016), fixou entendimento de que é prescritível a ação de reparação de dano decorrente de ilícito civil comum. Posteriormente, no RE 852.475, com repercussão geral, a Corte consolidou que somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento baseadas em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Assim, a imprescritibilidade não é abrangente, mas limitada às hipóteses específicas de improbidade dolosa previstas na legislação.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu compreender de maneira abrangente, crítica e sistemática a extensão e a profundidade das transformações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 no regime jurídico da improbidade administrativa brasileira. Ao privilegiar o exame das mudanças relativas ao elemento subjetivo, especialmente a exigência do dolo específico, e à reestruturação do regime prescricional, buscou-se responder ao problema central que orientou esta investigação: se a reforma representa um avanço em direção à segurança jurídica e à proteção das garantias individuais ou se constitui um retrocesso capaz de comprometer a efetividade do combate às condutas ímprobas e à corrupção no âmbito da Administração Pública.

O estudo realizado demonstrou que a reforma não apenas alterou dispositivos pontuais da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), mas reconfigurou profundamente sua lógica de funcionamento, inaugurando um novo paradigma jurídico. A exigência de dolo específico como requisito indispensável para a configuração de qualquer modalidade de ato ímprobo — abolindo-se por completo a modalidade culposa — representa uma das mais significativas mudanças estruturais. Ao consolidar entendimento posteriormente reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, a nova redação desloca o foco da mera ocorrência de irregularidades administrativas para a intenção deliberada de causar dano ao patrimônio público, obter vantagem ilícita ou violar princípios de forma consciente e qualificada. Trata-se de uma opção legislativa que reforça a matriz subjetiva da responsabilização e se alinha à lógica do Direito Administrativo Sancionador, rejeitando interpretações que possam resultar em responsabilização objetiva ou em punição de condutas destituídas de desonestidade ou propósito lesivo.

Por outro lado, a elevação substancial do padrão probatório para comprovar o dolo específico gera repercussões práticas relevantes. Embora o novo regime diminua o risco de perseguições injustificadas ou do uso político do instrumento da improbidade, ele também impõe um ônus mais severo ao Ministério Público e às procuradorias, que precisam desenvolver técnicas investigativas mais sofisticadas para reunir provas suficientes da intenção específica do agente. Tal exigência é ainda mais complexa em um cenário de corrupção estrutural, em que condutas ímprobas frequentemente se ocultam sob atos administrativos aparentemente regulares ou se desdobram em estruturas multilaterais de atuação. Os dados preliminares sobre a queda no ajuizamento de ações podem indicar tanto um freio à litigância excessiva quanto uma possível dificuldade institucional de adaptação ao novo modelo probatório, o que pode comprometer a higidez do sistema de responsabilização.

A reforma do regime prescricional também possui efeitos ambivalentes. De um lado, a unificação do prazo prescricional em oito anos, a partir do fato, e a introdução da prescrição intercorrente buscam conferir maior racionalidade, previsibilidade e celeridade ao sistema. Eliminam-se as incertezas decorrentes do regime anterior, baseado na natureza jurídica do agente ou nas variações entre vínculos estatutários e celetistas. Ao estabelecer prazos objetivos e ao impedir a tramitação indefinida de processos, a lei prestigia a eficiência administrativa e o valor constitucional da segurança jurídica. De outro lado, os prazos mais restritos impõem desafios logísticos e institucionais, especialmente em um país marcado por dificuldades estruturais na condução de investigações complexas, sobrecarga do sistema de justiça e limitações de recursos humanos e tecnológicos nos órgãos de controle.

Dessa forma, é possível afirmar que a Lei nº 14.230/2021 trata-se de uma reforma de caráter híbrido, que incorpora elementos de qualificação garantista ao mesmo tempo em que suscita dúvidas sobre a capacidade institucional de preservação da efetividade do combate à improbidade. Se por um lado houve nítidos avanços no fortalecimento das garantias individuais dos agentes públicos, na delimitação do alcance da ação de improbidade e na racionalização dos institutos sancionatórios, por outro há riscos concretos de redução da capacidade estatal de enfrentar práticas desonestas, sofisticadas e estruturalmente lesivas ao interesse público.

A resposta ao problema de pesquisa, portanto, é necessariamente complexa e contextualizada. A reforma representa, sob uma perspectiva normativa, um aperfeiçoamento das bases do Direito Administrativo Sancionador, incorporando parâmetros de proporcionalidade, precisão normativa, tipicidade e respeito ao devido processo legal. Contudo, sua implementação prática exigirá um salto qualitativo nas capacidades investigativas e instrutórias das instituições responsáveis pela persecução das ações de improbidade. A efetividade do novo modelo depende, sobretudo, da habilidade do Ministério Público, das procuradorias e dos órgãos de controle em desenvolver metodologias probatórias robustas que permitam a identificação clara do dolo específico, bem como em conduzir ações com celeridade suficiente para evitar a incidência dos novos prazos prescricionais.

O desafio que se coloca para o futuro da improbidade administrativa no Brasil é encontrar um ponto de equilíbrio no qual a proteção ao administrador probo não se converta em um instrumento de blindagem ao administrador desonesto. Esse equilíbrio somente será alcançado se o Judiciário aplicar a nova lei com rigor técnico, evitando interpretações excessivamente restritivas que desvirtuem sua função de tutela da moralidade administrativa,

e se os órgãos de controle aprimorarem seus instrumentos de investigação, atuando de forma coordenada e tecnicamente qualificada.

Em síntese, a reforma da LIA representa uma oportunidade para aperfeiçoar o sistema sancionatório brasileiro, tornando-o mais justo, racional e proporcional. Contudo, essa oportunidade só se concretizará plenamente se houver investimento institucional, rigor metodológico e maturidade interpretativa no trato dos novos institutos. A probidade administrativa, valor fundamental para o funcionamento do Estado Democrático de Direito, deve continuar sendo protegida com firmeza, mas dentro dos marcos constitucionais de respeito às garantias individuais e à segurança jurídica. O futuro da LIA reformada dependerá, portanto, menos da letra da lei e mais da capacidade das instituições de implementar, interpretar e aperfeiçoar esse novo regime com responsabilidade, equilíbrio e compromisso com o interesse público.

8. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, P. L. F. **O princípio da insignificância e a improbidade administrativa.** Revista Digital de Direito Administrativo, v. 8, n. 1, p. 121-154, jan. 2021. ISSN 2319-0558.

BADARÓ, Gustavo. **Processo penal e as garantias do direito sancionador.** [Citado no TCC como doutrina aplicada ao conceito de justa causa e carga probatória].

BARROS, Lucas Vinícius Marinheiro. **Estudo da natureza jurídica da improbidade administrativa (...)** 2023. 75 f. Monografia (Graduação em Direito) – UFRN, Natal, 2023.

BENETTI, Giovana. **Dolo no direito civil: uma análise da omissão de informações.** São Paulo: Quartier Latin, 2019.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**, v. I. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Brasília, DF: Presidência da República, [2024?]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre improbidade administrativa.**

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. **Altera a Lei nº 8.429/1992.**

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ).** Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.255.321/RJ. Primeira Turma. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 25 jun. 2019.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ).** Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.255.321/RJ. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 25 jun. 2019.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ).** Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 27.704/RO. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF: STJ.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ).** Recurso Especial nº 704.323/RS. Relator: Ministro Francisco Falcão. *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 6 mar. 2006.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. Recurso Especial nº 715.212/AC. Brasília, DF: STJ.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. Recurso Especial nº 773.227/PR. Relatora: Ministra Denise Arruda. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 fev. 2009.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. Recurso Especial nº 1.040.440/RN. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF: STJ.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. Recurso Especial nº 1.512.085/SP. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 2 ago. 2016.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. Recurso Especial nº 1.849.513/RO. Relator: Ministro Herman Benjamin. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 18 dez. 2020.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgInt no AREsp nº 2.255.321/RJ. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 25 jun. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 3 fev. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF e nº 7.043/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgadas em 19 ago. 2022. Ata de julgamento publicada em 19 ago. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 228, 28 nov. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.043/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 3 fev. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR. Tema 1.199 da Repercussão Geral. Ementa: Constitucional e Administrativo. Irretroatividade da lei mais benéfica (Lei nº 14.230/2021). Brasília, DF: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Tema 899 da Repercussão Geral. Limites da atuação das Cortes de Contas. Acórdão. Brasília, DF: STF.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF)**. Tema 1.199 da Repercussão Geral. Repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 843.989/SP. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA, Flávio Unes. **Improbidade administrativa e a jurisprudência do STJ**. Revista CEJ, n. 61, p. 115-121, 2013.

CAPEZ, Fernando. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. p. 182.

CAPEZ, Fernando. **O dolo penal na improbidade administrativa**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/controversias-juridicas-dolo-penal-improbidadeadministrativa>. Acesso em: 17 jun. 2023.

CARVALHO, Matheus. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. v. 1. Salvador: JusPodivm, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALCANTI, Fabrício José. **A improbidade administrativa e a observância dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – UFSC, Florianópolis, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Ed., 1991.

COSTA DA PAZ, Cristiane de Sousa Campos da. **Dolo específico na improbidade administrativa: utilização da recomendação pelo Ministério Público como instrumento de prova**. 2023. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/4637956/...>

CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: RT, 2021.

DIAS, Francisco Barros. **A tutela cautelar na ação de improbidade**. 2019. Disponível em: <https://profbarros.adv.br/artigos/14/a-tutela-cautelar-na-ao-de-improbidade>. Acesso em: 16 dez. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2012. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=1V04EAAAQBAJ>. Acesso em: 12 fev. 2025.

FERNANDES, José Carlos. **Considerações sobre a retroatividade (...) impactos da Lei nº 14.230/2021 no art. 11 da LIA**. Disponível em: <https://ammp.org.br/...> Acesso em: 4 jun. 2023.

FERNANDES JUNIOR, José Carlos. **Considerações sobre a retroatividade da lei mais benéfica no âmbito da proteção à probidade administrativa**. *Percurso*, v. 1, n. 38, p. 282-296, jul. 2021.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. **O dolo na improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da administração pública**. *Revista de Direito GV*, v. 15, n. 3, 2019.

FIGUEIREDO, Marne; VASCONCELOS, Joilson. **Reflexos jurídicos, políticos e sociais com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021**. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 8, n. 6, jun. 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5956>. Acesso em: 12 fev. 2025.

FRANCO SOBRINHO, M. de O. **Do princípio da moralidade administrativa**. *Revista de Direito Administrativo*, n. 190, p. 247-252, 1992.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: RT, 2021.

GOLDSCHMIDT, James. **Provas**. Trad. Joaquim Canuto Mendes de Almeida. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil.** São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas.** São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comentada e comparada: Lei 14.230/2021.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

L'EMPIRE DU BRÉSIL: **souvenirs de voyage par J. J. E. Roy.** Citado por Rubens Barbosa de Moraes na apresentação de John Luccock.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Revista dos Tribunais**, v. 90, n. 789, p. 62-89, jul. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2008. 839 p.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador.** São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MURACA, Luiz Felipe Machado; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Controle do poder político e improbidade administrativa...** Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, v. 10, n. 10, p. 155-170, 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2792>. Acesso em: 17 nov. 2025.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Dolo e Culpa na Corrupção Política: Improbidade e imputação subjetiva.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. **Improbidade administrativa e prescrição – apontamentos sobre a reforma legislativa.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 22, n. 88, p. 177-200, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1640.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal.** 10 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, P. 147.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa: críticas ao PL nº 2505/2021.** Disponível em: <https://www.anpr.org.br/...> Acesso em: 4 jun. 2023.

OLIVEIRA LIMA. **D. João VI no Brasil.** p. 23.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 75.

PAZ, Cristiane de Sousa Campos da. **Dolo específico na improbidade administrativa: utilização da recomendação pelo Ministério Público como instrumento de prova.** 2023.

POLILLO, Renato Romero. **Responsabilidade e corrupção.** São Paulo: Contracorrente, 2021.

RGS (Rio Grande do Sul). **Manual de Orientação do Gestor Público.** SEFAZ/CAGE, 2022. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2025.

ROCHA, Kelson Ferreira. **Lei de Improbidade Administrativa: análise sobre sua aplicação e elementos subjetivos.** Revista Processus Multidisciplinar, v. 2, n. 4, p. 38-59, set. 2021.

RODRIGUES JÚNIOR, José Gutemberg de Sousa; ARAÚJO, Clara Skarleth Lopes de. **Lei de improbidade, dolo específico e a (nova) carga da prova.** 2021.

ROXIN, Claus. “**Der Vorsatz bildet sich nicht im Kopf des Täters, sondern im Kopf des Richters.**” In: GOMES, Márcio Schlee. Dolo, cognição e risco. p. 07.

SAMPAIO, Melissa Di Lascio; ESTEVES, Suzane Ramos Rosa. **Repercussões da nova lei de improbidade nos processos administrativos disciplinares.** Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/1319/1408>. Acesso em: 3 out. 2023.

SOUZA, Antônio Ivanildo Pereira de. **A improbidade administrativa: análise crítica das alterações da Lei 14.230/21.** Revista Processus Multidisciplinar, Ano 3, v. 3, n. 05, 2022. Disponível em: <http://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/700>. Acesso em: 12 set. 2025.

TOURINHO, Rita. **O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa.** Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 84, 2022. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita%20Tourinho_RMP84.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.