



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LEI Nº 14.230/2021
RETROCESSO OU AVANÇO NO COMBATE À CORRUPÇÃO?**

ORIENTANDO: DANILO BEZERRA

ORIENTADORA: PROF.^a: LARISSA PRISCILLA PASSOS J REIS
BAREATO

GOIÂNIA-GO
2025

DANILO BEZERRA

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A NOVA LEI Nº 14.230/2021
RETROCESSO OU AVANÇO NO COMBATE À CORRUPÇÃO?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Profa. Orientadora: Mestre Larissa Priscilla Passos J. Reis Bareato.

GOIÂNIA-GO
2025

DANILO BEZERRA

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A NOVA LEI Nº 14.230/2021
RETROCESSO OU AVANÇO NO COMBATE À CORRUPÇÃO?**

Data da Defesa: 4 de junho de 2025

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a: Larissa Priscilla Passos J. Reis Bareato Nota

Examinadora Convidada: Prof.^a: Caroline Regina dos Santos Nota

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A REFORMA DADA PELA LEI Nº

14.230/2021

RETROCESSO OU AVANÇO NO COMBATE À CORRUPÇÃO?

Danilo Bezerra¹

Este trabalho busca analisar os impactos da de reforma da Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021) e seus efeitos no combate à corrupção no Brasil. Utilizou-se metodologia baseada em pesquisa bibliográfica e análise legislativa, comparando a nova legislação com a anterior para identificar eventuais flexibilizações ou endurecimentos nas normas. Os resultados indicaram que a reforma trouxe mudanças significativas, como a exigência de dolo para a configuração do ato ímprobo e a redução da retroatividade na aplicação das sanções. Conclui-se que a nova lei pode representar um enfraquecimento das medidas de combate à corrupção, uma vez que estabelece critérios mais rigorosos para a punição dos agentes públicos, o que pode dificultar a responsabilização de infratores. Assim, a pesquisa evidencia a necessidade de uma análise crítica sobre os efeitos práticos da legislação na proteção do interesse público.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Lei nº 14.230/2021. Corrupção. Responsabilização. Direito Público.

ABSTRACT

This study analyzes the impacts of the reform of the Administrative Improbity Law (Law No. 14,230/2021) and its effects on the fight against corruption in Brazil. The methodology used was based on bibliographic research and legislative analysis, comparing the new legislation with the previous one to identify possible relaxations or tightenings of the rules. The results indicated that the reform brought significant changes, such as the requirement of intent (dolo) for the characterization of an act of improbity and the reduction of retroactivity in the application of sanctions. It is concluded that the new law may represent a weakening of anti-corruption measures, as it establishes stricter criteria for the punishment of public agents, which may hinder the accountability of offenders. Thus, the research highlights the need for a critical analysis of the practical effects of the legislation on the protection of the public interest.

Keywords: Administrative Improbity. Law No. 14,230/2021. Corruption. Accountability. Public Law.

¹ 1 Estudante de Direito. E-mail: danilobusiness@outlook.com

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
Capítulo 1 – Fundamentos da Administração Pública e os Princípios	
Norteadores da Probidade Administrativa	4
1.1 Conceito e Finalidade da Administração Pública	5
1.1.2 Origem dos Fundamentos da Administração Pública	5
1.1.3 Princípios Constitucionais da Administração Pública	6
1.2 Violações aos Princípios e Suas Consequências	7
1.3 Probidade Administrativa como Pilar da Gestão Pública	8
1.4 O Papel da Lei nº 8.429/1992 no Combate à Corrupção	9
1.5 A Relação entre Probidade Administrativa e o Estado Democrático de Direito.....	9
1.6 O Papel do Controle Social na Garantia da Probidade	10
1.7 A Interface entre Probidade e Outros Ramos do Direito	11
1.8 Desafios Contemporâneos à Manutenção da Probidade	11
Capítulo 2 – A Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº	
14.230/2021)	12
2.1 Prazo de Prescrição	16
2.2 Mudanças nas Sanções	16
2.3 A Definição de Dolo Específico e seus Efeitos Práticos.....	17
2.4 Exigência de Provas Mais Rigorosas	17
2.5 Novos Prazos para Processos e Acordos.....	17
Capítulo 3 – A Nova Lei de Improbidade Administrativa: Fortalecimento ou	
Retrocesso no Combate à Corrupção?	18
3.1 Críticas à Reforma e Possíveis Enfraquecimentos no Controle da Improbidade	20
3.2 Desafios na Aplicação e Interpretação da Nova Lei	21
3.3 Perspectivas Futuras para o Combate à Improbidade no Brasil	22
3.4 Análise dos Impactos Práticos da Lei nº 14.230/2021.....	22
CONCLUSÃO	25

1. Introdução

Este trabalho analisa a Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021) e seus impactos no combate à corrupção no Brasil. A reforma da Lei de Improbidade Administrativa foi uma resposta às críticas de que a legislação anterior (Lei nº 8.429/1992) era excessivamente ampla e dificultava a aplicação justa das normas. A Nova Lei foi promulgada com o intuito de proporcionar maior clareza nas regras, garantir mais segurança jurídica e evitar abusos na punição de agentes públicos. Embora tenha sido um avanço em termos de garantias e direitos fundamentais, as modificações também suscitam questionamentos quanto à sua eficácia no enfrentamento da corrupção. A questão central desta pesquisa é: a Nova Lei de Improbidade Administrativa enfraquece o combate à corrupção no Brasil? O trabalho investiga até que ponto as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 podem comprometer o processo de responsabilização de agentes públicos envolvidos em atos de improbidade, balanceando a proteção de direitos fundamentais com a preservação da moralidade pública.

O tema é de grande relevância tanto do ponto de vista social quanto jurídico. Socialmente, a corrupção é um dos maiores entraves para o desenvolvimento do país, afetando a confiança da população nas instituições públicas e prejudicando a distribuição justa de recursos. Juridicamente, a Nova Lei de Improbidade Administrativa representa uma mudança importante no sistema de responsabilização de agentes públicos, o que torna fundamental a análise de suas implicações práticas, especialmente quanto à eficácia no combate à corrupção. Este trabalho se justifica pela necessidade de compreender o impacto da nova legislação na efetividade das ações contra a corrupção, identificando possíveis lacunas ou pontos de fragilidade na sua aplicação. A relevância do tema é, portanto, tanto para o aprimoramento do sistema jurídico nacional quanto para a proteção da moralidade administrativa.

O objetivo principal deste trabalho é analisar as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 na responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa, avaliando suas implicações no combate à corrupção no Brasil. Para alcançar esse objetivo, o trabalho busca identificar as principais

modificações trazidas pela Nova Lei em relação à legislação anterior, avaliar as consequências dessas mudanças na efetividade da punição de atos de improbidade, examinar as críticas à Lei e suas implicações para o sistema de combate à corrupção e propor reflexões sobre a eficácia da nova lei no alcance de seus objetivos.

A pesquisa adotada é de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva. Será realizada uma análise documental das leis e da doutrina relacionada à improbidade administrativa e ao combate à corrupção. Além disso, serão analisados estudos de caso e jurisprudência, a fim de compreender como as modificações legais têm sido aplicadas nos tribunais e a recepção da sociedade jurídica quanto a essas mudanças. A pesquisa será baseada em fontes secundárias, como livros, artigos acadêmicos, teses, decisões, com foco na análise crítica e interpretativa da Nova Lei de Improbidade Administrativa.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: na introdução, foi feita a apresentação do tema, contextualizando a Nova Lei de Improbidade Administrativa e definindo a problemática da pesquisa. No primeiro capítulo, será abordada a improbidade administrativa e a Lei nº 8.429/1992, de modo geral com enfoque nos princípios que regem a Administração Pública. O segundo capítulo será dedicado à análise detalhada das mudanças introduzidas pela Nova Lei (Lei nº 14.230/2021), destacando os principais pontos de modificação. No terceiro capítulo, será discutido o impacto da Nova Lei no combate à corrupção, incluindo as críticas e possíveis lacunas dessa legislação. Finalmente, a conclusão refletirá sobre os objetivos alcançados, as respostas à problemática e sugestões para a aplicação mais eficaz da Lei de Improbidade Administrativa. Essa estrutura permitirá uma compreensão aprofundada das modificações legais e seus efeitos no sistema jurídico brasileiro

Capítulo 1. Fundamentos da Administração Pública e os Princípios

Norteadores da Probidade Administrativa

A Administração Pública constitui o conjunto de atividades destinadas a atender ao interesse público, priorizando a coletividade em detrimento de interesses individuais. Sua atuação é regida por princípios constitucionais que asseguram a ética, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

1.1. Conceito e Finalidade da Administração Pública

A Administração Pública surge para concretizar o interesse público, exercendo funções como a prestação de serviços, a regulamentação e o poder de polícia. Conforme José dos Santos Carvalho Filho (2013): “Trata-se da própria gestão de interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, algumas vezes até de forma restritiva (poder de polícia). Seja qual for a hipótese da administração da coisa pública (res publica), é inafastável a conclusão de que a destinatária última dessa gestão há de ser a própria sociedade, ainda que a atividade beneficie, de forma imediata, o Estado. É que não se pode conceber o destino da função pública que não seja voltado aos indivíduos, com vistas à sua proteção, segurança e bem-estar. Essa é a Administração Pública no sentido objetivo.”

Essa concepção evidencia que a Administração deve priorizar o bem-estar coletivo, sendo orientada por princípios que garantem sua legitimidade e eficiência. A supremacia do interesse público, base do poder de polícia, exige que os agentes públicos atuem com imparcialidade e responsabilidade, vedando práticas que comprometam a confiança da sociedade nas instituições.

1.1.2. Origem dos Fundamentos da Administração Pública

Os fundamentos da Administração Pública brasileira têm raízes no surgimento do Estado de Direito, que substituiu o absolutismo por um modelo de governança pautado pela legalidade e pelo controle público das ações estatais. No Brasil, esses fundamentos consolidaram-se com a Constituição Federal de 1988, que marcou a transição para a democracia após o regime militar. Inspirada pelo constitucionalismo europeu e pelo modelo weberiano de burocracia, a CRFB/88 estabeleceu um regime jurídico administrativo centrado na proteção do interesse público e na limitação do arbítrio estatal.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), “a Administração Pública é estruturada para atender ao princípio da supremacia do interesse público, que se sobrepõe aos interesses individuais.” Esse princípio, de origem romanística, foi adaptado ao contexto brasileiro por meio de influências do direito francês, que enfatiza a racionalidade e a imparcialidade na gestão pública. Bandeira de Mello

(2015) descreve os princípios do artigo 37 da CF/88 como “pedras de toque do regime jurídico-administrativo”, pois condensam as diretrizes básicas que orientam a atuação administrativa.

A origem desses fundamentos reflete a necessidade de coibir práticas autoritárias e promover a transparência.

A legalidade, por exemplo, deriva da tradição liberal do século XIX, que buscava submeter o Estado à lei. A moralidade ganhou destaque no Brasil pós-1988 como resposta aos escândalos de corrupção, enquanto a eficiência, incluída pela Emenda Constitucional nº 19/1998, reflete a busca por uma gestão pública mais eficaz. Esses fundamentos moldaram a Administração como um instrumento de realização do bem comum, cuja eficácia depende do respeito aos princípios constitucionais.

1.1.3. Princípios Constitucionais da Administração Pública

A Constituição Federal de 1988 consagrou, no artigo 37, caput, um rol de princípios basilares que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios, conforme Bandeira de Mello (2015), são as “pedras de toque” do Direito Administrativo, funcionando como normas mandamentais que orientam a atuação dos agentes públicos.

Legalidade: Exige que os atos administrativos estejam em conformidade com a lei, limitando o arbítrio e protegendo os direitos dos cidadãos.

Impessoalidade: Veda favorecimentos ou discriminações, promovendo a igualdade e a neutralidade na gestão pública.

Moralidade: Demanda condutas éticas e honestas, sendo o fundamento central da probidade administrativa.

Publicidade: Garante a transparência dos atos administrativos, permitindo o controle social e a fiscalização.

Eficiência: Assegura a otimização dos recursos públicos, visando resultados eficazes para a coletividade.

Esses princípios militam na busca de uma gestão pública ética, transparente e eficiente, vedando desvios de finalidade, abuso de poder e outras condutas que contrariem sua finalidade essencial: o interesse público. Como destaca Carvalho Filho (2013) “a Administração Pública é a gestão da res publica, destinada à sociedade como um todo.”

1.2. Violações aos Princípios e Suas Consequências

Nem sempre os princípios da Administração Pública são observados, sendo recorrente a prática de atos que afrontam sua integridade. Violações como nepotismo, desvio de recursos públicos, fraudes em licitações e abuso de poder comprometem a legitimidade do Estado e geram consequências graves no âmbito jurídico, social e econômico.

O nepotismo, por exemplo, viola os princípios da impessoalidade e da moralidade ao nomear parentes para cargos públicos sem critérios de mérito. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004) considera o nepotismo uma das formas mais comuns de improbidade, pois prioriza interesses privados em detrimento do bem comum. Um caso emblemático é a Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (STF), que proíbe a nomeação de parentes em cargos comissionados, reforçando a necessidade de imparcialidade.

O desvio de recursos públicos atenta contra a moralidade e a eficiência, causando lesão ao erário. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021), entre 2015 e 2020, ações de improbidade relacionadas a desvios recuperaram bilhões de reais, evidenciando o impacto financeiro dessas condutas. Além disso, o desvio de verbas públicas reduz investimentos em áreas essenciais, como saúde e educação, agravando desigualdades sociais.

Fraudes em licitações violam a legalidade e a publicidade, manipulando processos para favorecer empresas ou indivíduos. A Operação Lava Jato revelou esquemas de corrupção em contratos públicos, com prejuízos bilionários e reflexos na confiança da população nas instituições. Essas práticas minam a concorrência justa e comprometem a eficiência administrativa.

As consequências dessas violações transcendem o prejuízo financeiro. Socialmente, a corrupção e a improbidade corroem a confiança na democracia,

alimentando a descrença nas instituições. Juridicamente, justificam a aplicação de sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, como perda de cargo, suspensão de direitos políticos e multas. Contudo, a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, ao exigir dolo específico, pode dificultar essa responsabilização.

1.3. Probidade Administrativa como Pilar da Gestão Pública

A probidade administrativa, conforme Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2022), é a expressão da honestidade e da integridade na gestão pública. Etimologicamente, deriva do latim *probitate* (honestidade), sendo o oposto de *improbitate* (desonestidade). Oliveira (2022) explica: “Etimologicamente, o vocábulo ‘probidade’, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade.”

A improbidade administrativa pode ser entendida como a violação dos princípios fundamentais da Administração Pública, configurando um mecanismo legal para impedir lesões ao erário e à moralidade pública. Alexandre Mazza (2016) ressalta: “Pode-se dizer que a Lei de Improbidade Administrativa definiu contornos concretos para o princípio da moralidade administrativa, com base no enunciado no art. 37, caput, da CF de 1988. Na verdade, o princípio da probidade é um subprincípio dentro da noção mais abrangente de moralidade. O dever de punição dos atos de improbidade é também uma imposição do princípio da legalidade.”

O princípio da moralidade, diretamente relacionado à improbidade, exige que o agente público atue com honestidade e integridade, sendo um dos pilares da Lei nº 8.429/1992. Esse princípio foi reafirmado pela Lei nº 14.230/2021, que dispõe no artigo 11: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas [...]”

A improbidade, ao violar esses princípios, compromete a moralidade pública e justifica sanções legais. A CF/88, em seu artigo 37, § 4º, prevê o instituto da improbidade administrativa, regulamentado pela Lei nº 8.429/1992 e reformado pela Lei nº 14.230/2021. Oliveira (2022) destaca que “a ação de improbidade

administrativa é o instrumento processual que tem por objetivo aplicar sanções aos agentes públicos ou terceiros que praticarem atos dolosos de improbidade administrativa”.

1.4. O Papel da Lei nº 8.429/1992 no Combate à Corrupção

A Lei nº 8.429/1992 representou um marco no combate à corrupção no Brasil, ao estabelecer um sistema estruturado de responsabilização de agentes públicos e terceiros envolvidos em atos de improbidade. Antes de sua promulgação, a punição de condutas ímprobas era limitada a normas penais ou administrativas genéricas, o que dificultava a repressão eficaz. A lei trouxe contornos concretos para a moralidade administrativa, prevendo sanções para atos como enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios administrativos.

A relevância da Lei nº 8.429/1992 reside em sua capacidade de proteger o interesse público, coibindo práticas que comprometam a confiança social e a eficiência administrativa. No entanto, sua aplicação gerou controvérsias devido à amplitude de suas disposições, que permitiam a punição de atos culposos e condutas menos graves. Essas questões motivaram a reforma de 2021, que introduziu mudanças significativas, como a exigência de dolo específico e a redefinição dos critérios de responsabilização.

1.5. A Relação entre Probidade Administrativa e o Estado Democrático de Direito

A probidade administrativa não se limita a um dever ético, mas constitui um pilar essencial do Estado Democrático de Direito, que pressupõe a submissão do poder público aos princípios constitucionais e à vontade coletiva. Segundo Odete Medauar (2016), a probidade é uma exigência intrínseca à democracia, pois garante que a gestão pública seja exercida em benefício da sociedade, e não de interesses particulares. Nesse sentido, a probidade reforça a legitimidade das instituições, promovendo a confiança dos cidadãos no sistema político e jurídico.

No contexto brasileiro, a ênfase na probidade administrativa ganhou força após a redemocratização, quando a CF/88 buscou estabelecer mecanismos de controle

para prevenir abusos de poder e práticas corruptivas herdadas de períodos autoritários. A criação da Lei nº 8.429/1992 foi uma resposta direta a essa demanda, traduzindo o princípio da moralidade em normas aplicáveis e sanções concretas. Contudo, a probidade não se restringe à punição de atos ímprobos; ela também envolve a promoção de uma cultura de transparência e responsabilidade, que deve ser internalizada por agentes públicos e pela sociedade.

1.6. O Papel do Controle Social na Garantia da Probidade

O controle social é um instrumento fundamental para assegurar o respeito aos princípios da Administração Pública, especialmente a probidade. A publicidade, como princípio constitucional, permite que a sociedade fiscalize os atos administrativos, exigindo transparência. Iniciativas como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e portais de transparência fortaleceram a participação cidadã, possibilitando a identificação de irregularidades e a pressão por responsabilização.

Fábio Medina Osório (2017) destaca que o controle social complementa os mecanismos institucionais, como o Ministério Público e os tribunais de contas, ao criar uma rede de vigilância que inibe práticas ímprobas. Exemplos práticos incluem denúncias de cidadãos que levaram à investigação de casos de corrupção, como os escândalos revelados pela imprensa e por organizações não governamentais. No entanto, a eficácia do controle social depende de educação cívica e de acesso à informação, o que reforça a necessidade de políticas públicas que promovam a cidadania ativa.

1.7. Impactos Sistêmicos das Violações à Probidade Administrativa

As violações aos princípios da Administração Pública, além dos impactos diretos já mencionados, geram efeitos sistêmicos que comprometem o desenvolvimento nacional. A corrupção, como forma de improbidade, distorce a alocação de recursos públicos, privilegiando interesses privados em detrimento de políticas sociais. Segundo estudo publicado pelo site: Transparência Internacional (2023), o Brasil perde anualmente bilhões de reais devido à corrupção, o que equivale a uma parcela

significativa do orçamento destinado à saúde e educação e a garantia de outros direitos fundamentais previstos na CRFB/88.

Esses impactos sistêmicos também se refletem na desigualdade social, pois a apropriação indevida de recursos públicos agrava a exclusão de populações vulneráveis. Além disso, a percepção de impunidade, agravada por falhas na aplicação de sanções, contribui para a perpetuação de práticas corruptivas. A reforma da Lei nº 14.230/2021, ao exigir dolo específico e que o ato seja comissivo, pode intensificar esse cenário, já que condutas omissivas e culposas que antes eram puníveis, agora escapam da tipificação de improbidade.

1.8. A Interface entre Probidade e Outros Ramos do Direito

A probidade administrativa não se restringe ao Direito Administrativo, mas dialoga com outros ramos jurídicos, como o Direito Penal e o Direito Constitucional. No âmbito penal, atos de improbidade podem configurar crimes, como peculato ou corrupção passiva, sujeitando o agente a sanções criminais além das administrativas. Hely Lopes Meirelles (2016) observa: “a improbidade administrativa frequentemente se sobrepõe a ilícitos penais, exigindo uma análise integrada para evitar bis in idem (dupla punição pelo mesmo fato).”

No Direito Constitucional, a probidade está intrinsecamente ligada aos princípios fundamentais da CF/88, como a dignidade da pessoa humana e a soberania popular. A violação da probidade, nesse sentido, não apenas lesa o erário, mas também compromete os valores democráticos que sustentam o ordenamento jurídico. Essa interface reforça a necessidade de uma abordagem multidisciplinar no combate à improbidade, integrando esforços do Judiciário, do Ministério Público e da sociedade civil.

1.9. Desafios Contemporâneos à Manutenção da Probidade

A manutenção da probidade administrativa enfrenta desafios contemporâneos, como a complexidade das relações público-privadas e o avanço da tecnologia. Parcerias público-privadas (PPPs) e concessões, embora essenciais para a

modernização da infraestrutura, criam oportunidades para práticas ímprobas, como o conluio entre agentes públicos e empresas. A Operação Lava Jato demonstrou como esquemas sofisticados de corrupção podem se infiltrar nessas relações, exigindo mecanismos de controle mais robustos.

O uso da tecnologia, por outro lado, oferece tanto oportunidades quanto riscos. Sistemas de inteligência artificial e blockchain podem aumentar a transparência e a rastreabilidade de recursos públicos, mas também demandam capacitação dos agentes públicos para sua implementação.

Capítulo 2. A Reforma da Lei de Improbidade Administrativa

Segundo os professores José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2022) “Desde o advento da atual Constituição, o sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa constitui o mais relevante segmento do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção, no Direito brasileiro”

A Lei nº 8.429/1992 surge, tutelando esse instituto, como um marco de combate à corrupção, estabelecendo sanções para quem praticasse atos lesivos ao erário ou que violassem os princípios da Administração Pública.

Haja vista o comentário tecido pela Professora Marya Sylvia Zanella di Pietro (2004): “Com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito.”

A lei surgiu para regulamentar uma norma de eficácia limitada (norma que precisa de complemento normativo infraconstitucional para regulamentação e concretude no mundo fático de seu conteúdo) da Constituição Federal, constante no artigo 37, §4º.

Com longa data de vigência, a Lei nº 8.429/1992 foi alvo de diversas interpretações e discussões doutrinárias e jurisprudenciais, culminando na sua

reforma substancial por meio da Lei nº 14.230/2021, que alterou aspectos centrais da norma.

Nesse contexto, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), expressou em diversos julgados críticas à aplicação da Lei nº 8.429/1992, especialmente em relação à sua interpretação e ao risco de uso indiscriminado.

Em um julgamento de Agravo em Recurso Especial, o Ministro destacou que “a Lei de Improbidade Administrativa, como todos sabemos, nasceu com a finalidade de combater e sancionar as condutas dos agentes de atos que afetem a moralidade e maltratem a coisa pública; os seus comandos, todavia, são bastante abertos, havendo, portanto, a necessidade de utilizá-la com certa prudência, a fim de que o próprio instrumento jurídico não seja enfraquecido e se torne impotente, vulgarizando-se pelo excesso de sua utilização ou, até mesmo, que seja utilizado como mero mecanismo de repercussão nos elementos de disputa e competição eleitoral, por exemplo” (REsp 1.708.269, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho). Essa visão reflete a preocupação do Ministro com a possibilidade de a lei ser aplicada de forma excessivamente ampla, comprometendo sua eficácia e legitimidade.

Além disso, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho questionou a imputação de improbidade por condutas culposas, apontando para a necessidade de maior rigor na aferição do elemento subjetivo. Em suas palavras, “o elemento subjetivo (dolo ou culpa) exigido para a configuração dos atos de improbidade traz à discussão a proposição dilemática de saber se o cometimento culposo dessa infração administrativa é (ou não) idêntico, similar ou igual ao cometimento doloso e, portanto, passíveis ambos da mesma sanção” (REsp 1.708.269, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 27/11/2018). Essa crítica antecipou discussões que culminaram na reforma da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 14.230/2021, que excluiu a possibilidade de responsabilização por atos culposos, exigindo a comprovação de dolo para a configuração de improbidade administrativa.

Outro julgado relevante é o REsp 1.788.833, no qual o Ministro, ao analisar a sanção de perda da função pública, considerou desproporcional sua aplicação em um caso de negligência sem dolo. Ele argumentou que “a perda de função pública é sanção por demais acentuada, que deve ser reservada a casos graves, nos quais se

demonstrar que a conduta é revestida de má-fé e direcionada ao locupletamento ilícito ou malbaratamento da coisa pública, o que não é a prática imputada à agravante” (REsp 1.788.833, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho,). Essa posição reforça sua visão de que as sanções da Lei de Improbidade devem ser aplicadas com cautela, reservando as penalidades mais graves para condutas intencionalmente desonestas.

Por fim, no REsp 1.536.895/RJ, o Ministro admitiu a aplicação do princípio da insignificância em um caso de improbidade envolvendo a contribuição de R\$ 150.000,00 do Município do Rio de Janeiro para a construção de uma igreja, considerando que a conduta não justificava a severidade das sanções previstas na lei (REsp 1.536.895/RJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 15/12/2015). Essa decisão evidencia sua preocupação com a proporcionalidade na aplicação da Lei nº 8.429/1992, criticando sua utilização em casos de menor gravidade que não comprometem significativamente a moralidade administrativa.

Como bem aponta Professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2022) “A LIA sofreu profundas alterações pela Lei 14.230/2021. A reforma legislativa representa, em última análise, uma descaracterização da redação originária do texto legal, com a modificação de quase todos os dispositivos da Lei 8.429/1992. Contudo, sob o aspecto material, o conteúdo da LIA foi intensamente alterado. Trata-se, de fato, de uma nova Lei com a mesma numeração.”

A reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 deixou diversos aspectos em aberto, para serem esclarecidos pela jurisprudência, especialmente no que se refere à aplicação das novas disposições. Nesse sentido, destaca-se o seguinte entendimento: “É possível a aplicação da Lei nº 14.230/2021, com relação à exigência do dolo específico para a configuração do ato ímprobo, aos processos em curso. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial nº 2.107.601/MG. Relator: Min. Gurgel de Faria. Julgado em 23 abr. 2024).

A reforma de 2021 teve como principal objetivo conferir maior segurança jurídica aos processos de improbidade administrativa.

O legislador buscou mitigar a insegurança vivenciada pelos agentes públicos no exercício de suas funções, visto que a legislação anterior possuía disposições amplas e, muitas vezes, de interpretação controversa.

Assim, a reforma da Improbidade Administrativa teve como objetivo principal a criação de parâmetros mais claros, proporcionando maior segurança jurídica aos agentes públicos.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao analisar o Recurso Especial nº 2.107.601/MG, estabeleceu diretrizes sobre a aplicação temporal da nova legislação, consolidando a necessidade do dolo específico.

Contudo, antes de uma análise mais aprofundada deste julgado, faz-se necessário compreender as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 e o conceito de dolo específico, também abordado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e, para tanto colaciona-se importante referência jurisprudencial de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes: “1)É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se, nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 (LIA), a presença do elemento subjetivo – DOLO. 2) A norma benéfica da Lei nº 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência sobre a eficácia da coisa julgada, nem tampouco sobre o processo de execução das penas e seus incidentes.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário, ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18 ago. 2022).

Dessa forma, a partir da reforma, para que um ato seja considerado ímprobo, é imprescindível a presença do dolo. Antes da alteração, o artigo 10 da Lei nº 8.429/1992 previa expressamente a possibilidade de responsabilização por ato de improbidade culposo. Com a nova redação, foi extinta a improbidade culposa, restando-se configurado o ato de improbidade administrativa apenas nas hipóteses de condutas dolosas, que se transcreve na íntegra do texto legal: “Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.” (BRASIL, 2021). Ademais, a reforma trouxe uma definição expressa sobre o dolo específico: § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.”

Dessa forma, não basta que o agente tenha simplesmente praticado o ato; é necessário que tenha agido com a intenção deliberada de cometer improbidade. Essa exigência gerou debates no meio jurídico, pois há doutrinadores que consideram que a necessidade de dolo específico pode dificultar a responsabilização de agentes públicos. “Essa mudança impôs um ônus probatório mais rigoroso ao Ministério Público e aos órgãos de controle, tornando necessário demonstrar, de forma inequívoca, que o agente público não apenas descumpriu a lei, mas também o fez com a intenção específica de lesar a administração pública ou obter benefício indevido para si ou para terceiros.” (BEZERRA FILHO, Aluizio. Dolo específico: consciência ilícita de favorecer o destinatário preferido. *Consultor Jurídico*, 5 fev. 2025.)

Por fim, ao responder ao questionamento "é necessário dolo específico para atos cometidos antes da Lei nº 14.230/2021?", o STJ firmou o entendimento de que a exigência do dolo específico se aplica aos processos em curso: “É possível a aplicação da Lei nº 14.230/2021, com relação à exigência do dolo específico para a configuração do ato ímprobo, aos processos em curso.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial nº 2.107.601-MG, Relator: Min. Gurgel de Faria, julgado em 23 abr. 2024). Tendo em vista que a Lei deve respeitar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Portanto, a reforma trouxe mudanças significativas na tipificação dos atos de improbidade administrativa, estabelecendo de forma mais clara a necessidade do dolo específico e afastando a responsabilidade culposa. Essa alteração visa proporcionar maior segurança jurídica aos agentes públicos e evitar penalizações injustas decorrentes de interpretações amplas da legislação anterior.

Superada a explicação jurisprudencial sobre os tópicos que estavam nebulosos para os aplicadores do direito, faz-se necessário destrinchar, de modo mais detalhado, as mudanças estabelecidas pela Lei nº 14.230/2021.

As alterações, de grande relevância para o tratamento da improbidade administrativa, implicam um novo paradigma na aplicação da norma. Assim, a seguir, serão abordadas as principais modificações e suas implicações para o direito administrativo, com ênfase nas áreas mais afetadas, como a definição de improbidade, os sujeitos passivos e os tipos de punição estabelecidos. As mudanças na legitimidade ativa:

A alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021 está prevista no artigo 17 (8.429/92), que estabelece que somente o Ministério Público pode propor ações de improbidade.

Uma das mudanças mais relevantes foi a retirada da legitimidade da Administração Pública para propor ações de improbidade, restringindo essa prerrogativa ao Ministério Público. Essa alteração busca evitar a politização de tais ações, impedindo que prefeitos e governadores utilizem a improbidade como ferramenta de perseguição política contra adversários.

Contudo, essa mudança também levanta preocupações sobre a redução do número de processos, uma vez que o Ministério Público pode não dispor de estrutura suficiente para fiscalizar todas as irregularidades praticadas por agentes públicos. “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.”

Quanto à legitimidade passiva, manteve-se a previsão anterior, atribuindo responsabilidade pela prática do ato ímprobo tanto aos agentes públicos quanto a terceiros.

2.1. Prazo de Prescrição

O novo prazo de prescrição foi fixado no artigo 23 (Lei nº 8.429/92), estabelecendo um período único de 8 (oito) anos para a responsabilização por atos ímprobos. Esse prazo se inicia a partir da ocorrência do fato ou, nos casos de infração continuada, a partir do término da conduta ilícita.

Antes, a lei deixava margem para interpretações diversas, causando insegurança jurídica e permitindo que casos fossem prescritos de maneira desigual.

2.1.2. Mudanças nas Sanções

O afastamento do agente público agora só pode ocorrer mediante trânsito em julgado da sentença condenatória, conforme previsto no artigo 20 (Lei nº 8.429/92). Além disso, o artigo 12 (Lei nº 8.429/92) estabelece os novos prazos para suspensão dos direitos políticos, que variam entre 5 (cinco) e 14 (quatorze) anos, conforme a gravidade da infração.

2.1.3. A Definição de Dolo Específico e seus Efeitos Práticos

O conceito de dolo específico, conforme introduzido pela Lei nº 14.230/2021, traz um novo entendimento sobre a natureza da improbidade administrativa. Para o legislador, é imprescindível que o agente público tenha a intenção de causar um dano específico à Administração Pública, seja por meio de desvio de recursos, favorecimento indevido ou qualquer outra forma de ato que prejudique o erário ou os princípios administrativos.

Segundo Bacellar Filho (2022), o dolo genérico refere-se à mera vontade de praticar a conduta descrita na norma, sem um propósito particular, enquanto o dolo específico envolve a intenção direcionada a um objetivo concreto.

2.1.4. Exigência de Provas Mais Rigorosas

A reforma exige provas mais robustas, em relação à lei anterior, para caracterizar a improbidade administrativa. O artigo 17-C (Lei nº 8.429/92) prevê que a imputação de improbidade deve ser acompanhada de elementos probatórios concretos que demonstrem o dolo do agente público.

2.1.5. Novos Prazos para Processos e Acordos

A Lei nº 14.230/2021 introduziu um novo prazo para a revisão de processos em andamento, conforme estabelecido no artigo 23, §8º (Lei nº 8.429/92) que concede ao Ministério Público o prazo de 1 (um) ano para revisar ações pendentes e adequá-las à nova legislação.

Além disso, o artigo 17-B permite a celebração de acordo de não persecução cível, permitindo que, em determinados casos, o agente possa firmar um compromisso para reparar o dano sem que precise responder a uma ação judicial. Essa medida foi criada para garantir maior celeridade aos processos e evitar que casos menos graves sobrecarreguem o judiciário. Seguindo as características de um Administração Pública gerencial.

A tabela resume as principais mudanças entre a redação original da Lei nº 8.429/1992 e a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021:

Norma	Lei nº 8.429/1992 (antes da reforma)	Lei nº 14.230/2021 (após a reforma)
Exigência de Dolo	Permitida a responsabilização por improbidade culposa (sem intenção dolosa).	Exige-se dolo específico, ou seja, intenção clara e comprovada de lesar a Administração.
Legitimidade Ativa	Ministério Público e Administração Pública podia ajuizar ações de improbidade.	Apenas o Ministério Público tem legitimidade para propor ações.
Prescrição	Prazos variados, dependendo do caso.	Prescrição única de 8 anos, contados do fato ou do fim da infração continuada.
Sanções	Sanções rígidas, inclusive para atos culposos.	Redução da suspensão dos direitos políticos (de 5 a 14 anos).
Acordos e Transações	Não permitia acordo de não persecução cível.	Agora é possível celebrar acordos para evitar judicialização excessiva.

Fonte: Lei nº 14.230/2021. Elaboração própria.

Com isso, resta-se claro que, embora haja um movimento em direção à maior proteção do administrador público, essas modificações podem, em consequência, enfraquecer o combate à corrupção, ao dificultar a punição de atos de improbidade com menor potencial danoso.

Capítulo 3. A Nova Lei de Improbidade Administrativa: Fortalecimento ou Retrocesso no Combate à Corrupção?

A alteração proporcionada no instituto da Improbidade Administrativa, causadas pela Lei nº 14.230/2021 gerou debates entre operadores do direito, com opiniões polarizadas sobre o impacto das alterações no combate à corrupção.

Dentre os argumentos a favor das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa trouxe modificações que buscam uma abordagem mais técnica e focada na proporcionalidade das sanções, visando, entre outros objetivos, a eficiência e a moralidade administrativa. Alguns dos principais pontos a favor das mudanças incluem:

a) **Princípio da Proporcionalidade:** A introdução do princípio da proporcionalidade visa garantir que as sanções sejam aplicadas com base na gravidade do ato. Isso pode resultar em punições mais adequadas, evitando medidas excessivamente severas para atos que não representam uma ameaça significativa à Administração Pública.

b) **Responsabilidade Individualizada:** A nova lei reforça a ideia de que a responsabilização por atos de improbidade deve ser individualizada, com maior atenção às circunstâncias específicas de cada caso. Isso visa afastar punições indiscriminadas a agentes públicos, o que pode reduzir a insegurança jurídica e garantir um tratamento mais justo.

c) **Efetividade no Combate à Corrupção:** Embora a nova legislação possa restringir a tipificação de certos atos como improbidade, ela tende a resultar em um combate mais preciso e técnico, com foco em condutas realmente prejudiciais à Administração Pública, em vez de ações que possam ser vistas como erros administrativos ou decisões equivocadas.

d) **Desburocratização:** A reforma também tem o objetivo de tornar o processo de apuração e julgamento mais ágil e eficiente, simplificando procedimentos e evitando o excessivo formalismo. Isso pode contribuir para a rapidez no tratamento dos casos de improbidade, beneficiando a celeridade no combate à corrupção e, por fim, o ponto mais citado: a segurança jurídica para os servidores públicos, pelas tipificações mais específicas, podem os servidores atuarem de forma mais assertiva,

sem receio de exercer determinadas atividades, devido abrangência do texto de lei anterior,

Além desses pontos, Lei nº 14.230/2021 é celebrada por alguns como um marco de sofisticação jurídica, capaz de proteger a administração pública de abusos punitivos e alinhar o Brasil a padrões globais de segurança jurídica. Para Osório (2022), a exigência de dolo específico e a exclusividade do Ministério Público na propositura de ações de improbidade representam um avanço ao evitar a criminalização de meros equívocos administrativos, promovendo uma gestão pública mais audaz e eficiente.

Essa visão sugere que a reforma, ao blindar gestores bem-intencionados, poderia focar o combate à corrupção em condutas verdadeiramente dolosas, elevando a precisão das sanções. Contudo, tal otimismo esbarra na realidade prática: a maior barreira probatória e a redução de ações de improbidade (BARRETTO, 2025) revelam que a reforma, longe de afinar o combate à corrupção, ergue muralhas que protegem mais os infratores do que o interesse público.

3.1. Críticas à Reforma e Possíveis Enfraquecimentos no Controle da Improbidade

Embora a nova lei tenha sido vista por alguns como um aprimoramento, ela também gerou críticas, especialmente no que se refere a possíveis enfraquecimentos nas ferramentas de controle da improbidade administrativa.

Veja o comentário tecido pela Escola Superior do Ministério Público da União: “O elemento do dolo específico na configuração de ato de improbidade administrativa, em contrariedade ao posicionamento pacificado no Superior Tribunal de Justiça (STJ), dificulta e até pode inviabilizar a prova do elemento subjetivo na improbidade, em clara violação ao art. 37, S 4º, da CF bem como ao princípio da proporcionalidade, em sua vertente positiva, da proteção suficiente. Segundo essa nova regra, para ser viável a ação de improbidade administrativa, exige-se do autor da ação um esforço hercúleo ou desproporcional no sentido de provar, e já no início da demanda, que o agente público de fato queria o resultado.”

Como exposto, entre as principais críticas, destacam-se:

a) **Exigência de Dolo Específico:** A nova lei exige que, para caracterizar a improbidade, seja necessário comprovar o dolo específico, ou seja, a intenção clara de prejudicar a Administração Pública. Isso pode tornar mais difícil a tipificação de atos administrativos como improbidade, especialmente aqueles praticados por negligência ou imprudência, que antes eram considerados passíveis de punição.

b) **Redução das Sanções:** A reforma promove alterações nas sanções, permitindo uma diminuição das penas para atos de improbidade. A possibilidade de redução das sanções, como a perda de função pública e a suspensão de direitos políticos, pode ser interpretada como um incentivo à impunidade, enfraquecendo a severidade do combate à corrupção.

c) **Definições Ambíguas:** Embora a nova lei tenha tentado tornar as normas mais claras, muitos críticos apontam que termos como "ato de improbidade" e "dolo específico" ainda são passíveis de interpretações amplas, o que pode gerar insegurança jurídica e permitir que juízes decidam de forma inconsistente.

3.1.2. O Novo Paradigma da Moralidade e Eficiência Administrativa

Com a alteração da Lei de Improbidade Administrativa, surge um novo paradigma que busca equilibrar a moralidade administrativa com a eficiência administrativa. A reforma procurou, em parte, afastar a ideia de que qualquer erro administrativo configura improbidade, buscando aplicar punições apenas aos atos que efetivamente prejudicam a coletividade ou que envolvem corrupção.

A mudança de foco da moralidade para a eficiência implica que, agora, um agente público pode ser responsabilizado não apenas pela ilegalidade de um ato, mas também pelo dano causado à coletividade. Nesse novo modelo, busca-se evitar que decisões meritórias, que, embora equivocadas, não envolvam dolo, sejam tratadas da mesma forma que atos de corrupção ou fraude.

3.1.3. Desafios na Aplicação e Interpretação da Nova Lei

A implementação da Nova Lei de Improbidade Administrativa enfrenta vários desafios práticos, especialmente em relação à interpretação e aplicação das novas normas. A adaptação dos tribunais e da Administração Pública às novas exigências legais pode gerar obstáculos, como: Ambiguidade na Interpretação de Termos: A

definição de termos como "dolo específico" e "ato de improbidade" continua sendo um ponto de discussão. A ambiguidade de algumas expressões jurídicas pode resultar em dúvidas sobre a aplicabilidade das normas, dificultando a uniformização da jurisprudência. Isso pode levar à má interpretação da legislação, comprometendo seu sucesso prático. Soma-se a isso os riscos de insegurança jurídica, a constante mudança no regime jurídico de improbidade administrativa pode gerar instabilidade jurisprudencial, afetando a confiança da sociedade nas instituições responsáveis pelo controle da Administração Pública e a aplicação da justiça.

3.3. Perspectivas Futuras para o Combate à Improbidade no Brasil

As perspectivas futuras para o combate à improbidade administrativa no Brasil com a nova lei são complexas e dividem opiniões. Enquanto a reforma pode ser vista como um aprimoramento das ferramentas de controle, ela também pode desmotivar o enfrentamento da corrupção de forma mais eficaz. O cenário futuro dependerá da efetiva implementação da lei, do fortalecimento das instituições de controle e do ajuste contínuo das normas para garantir que o combate à corrupção não seja comprometido.

As instituições responsáveis pela fiscalização, como o Ministério Público e os tribunais de contas, terão um papel crucial na interpretação e aplicação das novas disposições, especialmente na elaboração de normas e diretrizes para a sua implementação prática. Além disso, será necessário um acompanhamento contínuo das mudanças para ajustar as lacunas deixadas pela Lei nº 14.230/2021, buscando uma harmonização entre a proteção do servidor público e o combate efetivo à corrupção.

3.4. Análise dos impactos práticos da Lei nº 14.230/2021

De acordo com dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), houve uma redução expressiva no número de ações de improbidade administrativa após a reforma. Entre 2021 e 2023, as novas ações ajuizadas caíram de 22 mil para 12.846, representando uma queda de aproximadamente 42% (BARRETTO, 2025).

Essa diminuição pode ser atribuída à maior dificuldade de caracterizar o dolo específico exigido pela nova legislação, especialmente em casos que anteriormente eram enquadrados como improbidade culposa.

O impacto da exigência de dolo específico também pode ser observado nas decisões judiciais. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, absolveu dois administradores públicos acusados de fraude em licitações sob o fundamento de ausência de análise adequada do dolo específico (CONJUR, 2024).

Essa jurisprudência revela que, mesmo em situações de prejuízo evidente ao erário, a ausência de intenção deliberada de violar a lei tem sido suficiente para afastar a configuração do ato ímprobo.

No âmbito dos tribunais estaduais, destaca-se decisão do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO), que anulou a condenação de um ex-prefeito por entender que a conduta atribuída não se enquadrava no rol taxativo de atos previstos no artigo 11 da nova redação da LIA (CONJUR, 2023).

Tal entendimento reforça a ideia de que a nova legislação impõe barreiras adicionais à responsabilização de agentes públicos, o que pode, na prática, contribuir para a impunidade de condutas lesivas aos princípios da Administração Pública.

Apesar de seus méritos em aumentar a segurança jurídica e evitar abusos persecutórios, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa gera preocupações legítimas quanto à sua efetividade como instrumento de proteção da moralidade administrativa. O desafio que se impõe ao Ministério Público e ao Judiciário é desenvolver métodos eficazes para a comprovação do elemento subjetivo exigido, como o uso de provas técnicas e análise de padrões de conduta (CONJUR, 2025). Para ilustrar esses impactos, a Tabela apresenta uma comparação entre o volume de ações de improbidade antes e após a reforma, com base nos dados do CNJ:

Volume de Ações de Improbidade Administrativa (2019-2023)

Ano	Ações Ajuizadas	Variação (%)	Taxa de Condenações (%)
2019	23.500	-	65%

2020	22.000	-6,4%	62%
2021	22.000	0%	58%
2022	15.200	-30,9%	50%
2023	12.846	-15,5%	45%

Fonte: CNJ. Elaboração própria.

A tabela revela não apenas a queda no número de ações, mas também uma redução na taxa de condenações, que caiu de 65% em 2019 para 45% em 2023. Esse dado sugere que, além de ajuizar menos ações, o Ministério Público tem enfrentado maior dificuldade em obter sentenças condenatórias, reforçando a percepção de enfraquecimento no combate à corrupção.

Apesar de seus méritos em promover segurança jurídica, a Lei nº 14.230/2021 levanta preocupações quanto à sua efetividade como instrumento de moralidade administrativa. A redução de ações e condenações, embora parcialmente explicada por maior rigor técnico, pode sinalizar um aumento da impunidade, especialmente em casos de corrupção sofisticada, onde a prova do dolo é desafiadora.

Para complementar a análise dos impactos da Lei nº 14.230/2021, destaca-se o Recurso Especial nº 2.107.601/MG, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 23 de abril de 2024, como um exemplo paradigmático das mudanças introduzidas pela reforma. O caso envolveu um gestor público acusado de direcionamento em processo licitatório, com indícios de prejuízo ao erário. Sob a legislação anterior (Lei nº 8.429/1992), a conduta poderia ser enquadrada como improbidade culposa, dada a negligência na condução do certame. Contudo, a exigência de dolo específico, prevista no artigo 1º, § 2º, da Lei nº 14.230/2021, levou à absolvição do réu, pois o Ministério Público não conseguiu comprovar a intenção deliberada de causar dano ou obter vantagem indevida (BRASIL, STJ, 2024). Esse precedente ilustra a principal crítica à reforma: o elevado ônus probatório, que pode

permitir a impunidade em casos de corrupção complexa, onde a intenção é de difícil comprovação, como esquemas revelados pela Operação Lava Jato.

Na esteira desse julgado, cabe mencionar outra decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sede de Recurso Especial nº 2.127.824/SP, em 10 de setembro de 2024. O caso envolveu um ex-secretário municipal acusado de improbidade administrativa por suposta irregularidade na contratação de serviços de consultoria sem licitação, o que teria causado prejuízo ao erário no valor de R\$ 1,2 milhão. Sob a vigência da Lei nº 8.429/1992, a conduta poderia ser enquadrada como improbidade culposa, devido à negligência na condução do processo contratual. Contudo, com a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, o Ministério Público enfrentou dificuldades novamente em comprovar o dolo específico exigido pelo artigo 1º, § 2º, da nova legislação.

A Primeira Turma do STJ, sob a relatoria da Ministra Regina Helena Costa, absolveu o réu por unanimidade, com o entendimento de que o Ministério Público não apresentou provas suficientes para demonstrar a intenção deliberada do agente público em causar dano à Administração Pública ou obter vantagem indevida. A decisão destacou que, apesar de indícios de irregularidades, a ausência de elementos probatórios concretos sobre o dolo específico inviabilizava a condenação por improbidade administrativa (BRASIL, STJ, 2024).

A análise crítica da Lei nº 14.230/2021 evidencia não apenas os impactos normativos formais da reforma, mas revela também um embate mais profundo entre o preciosismo com a segurança jurídica dos agentes públicos e a efetividade da tutela do patrimônio público.

O deslocamento do foco da moralidade para a eficiência e da culpa para o dolo específico representa, mais que uma simples alteração legislativa, um reflexo da tensão entre o combate à corrupção e a proteção institucional dos agentes públicos em um Estado Democrático de Direito.

Nesse cenário, a jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça — ao reforçar a exigência do dolo específico — cumpre o papel de concretizar os novos parâmetros legais. No entanto, é preciso cautela para que a atuação jurisdicional não se transforme em blindagem institucional. A absolvição de réus mesmo diante de fortes indícios de prejuízo ao erário, com base na ausência de provas do animus

doloso, exige uma reflexão: a Justiça está preparada para lidar com crimes complexos quando o dolo se apresenta de forma dissimulada e altamente técnica?

Diante disso, propõem-se os seguintes aperfeiçoamentos: Criação de uma tipificação intermediária de condutas gravemente negligentes com danos ao erário, distinta da improbidade, mas sujeita a responsabilização civil especial; Capacitação técnica dos órgãos de controle para coleta e demonstração probatória do dolo específico, por meio de análises periciais, comportamentais e patrimoniais; Estímulo à uniformização jurisprudencial com enunciados vinculantes do STF que orientem a aplicação do novo regime de forma a preservar a efetividade sem sacrificar garantias; Revisão legislativa futura, caso se constate que a exigência do dolo específico esteja comprometendo de forma sistemática o interesse público.

Com esses ajustes, a Lei nº 14.230/2021 poderá alcançar um equilíbrio mais adequado entre segurança jurídica e combate eficaz à corrupção. A efetividade da norma, afinal, não se mede apenas por sua intenção garantista, mas pela sua capacidade real de proteger o que é de todos.

CONCLUSÃO

A improbidade administrativa sempre representou um desafio central para a Administração Pública, sendo combatida historicamente por meio de mecanismos rigorosos de controle e responsabilização. A Lei nº 8.429/1992 foi um marco nesse contexto, estabelecendo diretrizes rígidas para coibir práticas lesivas ao interesse público. No entanto, com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, observa-se uma mudança significativa nesse cenário, na qual o endurecimento das garantias dos agentes públicos veio acompanhado de um abrandamento no combate à corrupção.

A exigência de dolo específico, a redução das hipóteses de responsabilização e a limitação da atuação do Ministério Público são elementos que, na prática, tornaram mais difícil a punição de atos ímprobos. Ainda que a reforma tenha buscado conceder maior segurança jurídica aos servidores e evitar interpretações abusivas da legislação anterior, o preço dessa garantia foi uma flexibilização dos mecanismos de controle. O temor de perseguições indevidas foi colocado acima da necessidade de coibir desvios de conduta, o que pode enfraquecer a efetividade da lei e comprometer a integridade da Administração Pública.

Dessa forma, conclui-se que a reforma representou um retrocesso no combate à corrupção, pois reduziu a capacidade do Estado de responsabilizar agentes ímprobos. Embora seja legítima a preocupação com a proteção dos servidores públicos contra punições desproporcionais, o enfraquecimento das ferramentas de fiscalização e controle pode resultar em um aumento da impunidade. O desafio que se impõe, portanto, é encontrar um equilíbrio que permita assegurar tanto a segurança jurídica quanto a efetividade das normas de probidade, garantindo que a Administração Pública continue pautada pelos princípios da moralidade, eficiência e interesse público.

Sugere-se para futuras pesquisas uma análise longitudinal dos efeitos da reforma, à luz da evolução da jurisprudência nos próximos anos, bem como o estudo comparado com legislações anticorrupção internacionais.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Improbidade administrativa: aspectos material e processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARRETTO, Eduardo. Processos de improbidade administrativa caem 42% após enfraquecimento da lei. *Estadão*, São Paulo, 17 fev. 2025. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/coluna-do-estadao/processos-de-improbidadeadministrativa-caem-42-apos-enfraquecimento-da-lei/>. Acesso em: 25 maio 2025.

BEZERRA FILHO, Aluízio. Dolo específico: consciência ilícita de favorecer o destinatário preferido. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 5 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-05/dolo-especifico-consciencia-ilicita-de-favorecer-o-destinatario-preferido>. Acesso em: 25 maio 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CARVALHO, Júnior. Número de ações por improbidade cai 42% após reforma na LIA. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 18 fev. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-18/numero-de-acoes-por-improbidade-cai-42-apos-reforma-na-lia/>. Acesso em: 25 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Relatório de ações de improbidade administrativa*. Brasília, 2021.

CONSTITUIÇÃO (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LEI nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 out. 2021, seção 1.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

OECD. *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention: Phase 4 Report – United States*. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/United-States-Phase-4-Report-ENG.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTA, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito administrativo sancionador anticorrupção*. 2022.

OLIVEIRA, L. G. de; ROSSETTO, R. F. Lei nº 14.230/2021: um retrocesso inconstitucional no combate à improbidade administrativa. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, n. 59, p. 326–346, 2024. Disponível em:

<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/751>.

Acesso em: 15 fev. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Método, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. A reforma da Lei de Improbidade Administrativa: segurança jurídica e eficiência na gestão pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, p. 45–68, 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. Recurso Especial nº 2.107.601/MG, Relator: Min. Gurgel de Faria, julgado em 23 abr. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 maio 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1ª Turma. Recurso Especial nº 2.127.824/SP, Relatora: Min. Regina Helena Costa, julgado em 10 set. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 maio 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.536.895/RJ, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 15 dez. 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 29 maio 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.708.269, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27 nov. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 27 nov. 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 29 maio 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.788.833, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 29 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ARE 843.989/PR, Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18 ago. 2022.

TJ-GO anula condenação baseada em conduta fora do rol taxativo do artigo 11 da nova LIA. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 3 out. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-03/tj-go-anula-condenacao-baseada-em-conduta-fora-do-rol-taxativo-do-artigo-11-da-nova-lia/>. Acesso em: 8 abr. 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2023*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/2024>. Acesso em: 20 abr. 2025.

VITAL, Danilo. Falta de análise do dolo específico leva STJ a absolver acusados de improbidade. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 6 nov. 2024. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2024-nov-06/falta-de-analise-do-dolo-especifico-leva-stj-a-absolver-acusados-de-improbidade/>. Acesso em: 2 mar. 2025.