

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

Elaine Lúcia Siegel Aguiar

**A LEI Nº 14.230/21 E A RECONFIGURAÇÃO DOS CRITÉRIOS DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Florianópolis

2024

Elaine Lúcia Siegel Aguiar

**A LEI N° 14.230/21 E A RECONFIGURAÇÃO DOS CRITÉRIOS DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Curso apresentado à disciplina CAD
7305 como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Administração pela Universidade
Federal de Santa Catarina.

Enfoque: Monográfico – Artigo

Área de concentração: Administração Pública
Orientador(a): Profa. Dra. Joana Stelzer

Florianópolis

2024

Catálogo na fonte elaborada pela biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina

Aguiar, Elaine Lúcia Siegel

A lei nº 14.230/21 e a reconfiguração dos critérios da improbidade administrativa / Elaine Lúcia Siegel Aguiar ; orientadora, Joana Stelzer, 2024.

34 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Administração. 3. Lei nº 14.230/21. 4. Improbidade Administrativa. 5. Administração Pública. I. Stelzer, Joana . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Administração. III. Título.

**A LEI N° 14.230/21 E A RECONFIGURAÇÃO DOS CRITÉRIOS DA
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Este Trabalho de Curso foi julgado adequado e aprovado na sua forma final pela Coordenadoria Trabalho de Curso do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 08 de agosto de 2024.

Prof^a. Ana Luiza Paraboni, Dra
Coordenadora de Trabalho de Curso

Avaliadores:

Prof^a. Joana Stelzer, Dra.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Avaliador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^a. Lucilaine Ignácio da Silva, Dra.
Avaliadora
Universidade do Vale do Itajaí

RESUMO

A Lei nº 14.230/2021 trouxe mudanças significativas à Lei nº 8.429/1992, a ponto de muitos estudos destacarem que não se tratou apenas de alterações, mas de verdadeira reconfiguração do que se conhecia sobre a Lei de Improbidade Administrativa. Nesse contexto, a problemática deste estudo é: como a Lei nº 14.230/2021 reconfigura os critérios da improbidade administrativa no Brasil e quais são seus impactos potenciais na eficácia da Administração Pública e na prevenção da corrupção? Para responder a essa questão, foi realizada pesquisa bibliográfica qualitativa de caráter exploratório. O método de abordagem utilizado foi indutivo, buscando analisar as transformações introduzidas pela nova lei e suas implicações práticas, baseando-se em revisão aprofundada da literatura existente, jurisprudências, artigos científicos e outras fontes relevantes sobre o tema. Como resultado da pesquisa, constatou-se que, apesar de a legislação brasileira ter evoluído nos últimos anos com leis robustas que tratam especialmente da improbidade administrativa, ainda se enfrentam questões desafiadoras. A corrupção continua a ser um mal percebido em diversas esferas públicas que precisa ser combatido de maneira eficaz. A implementação e aplicação rigorosa das leis existentes são essenciais para garantir a integridade e a eficiência da Administração Pública, bem como para restaurar a confiança da sociedade nas instituições governamentais. Além disso, é necessário esforço contínuo para fortalecer os mecanismos de fiscalização e controle, promovendo cultura de transparência e responsabilidade em todos os níveis da Administração Pública.

Palavras-chave: Lei nº 14.230/2021; improbidade administrativa; Administração Pública.

ABSTRACT

Law No. 14,230/2021 brought significant changes to Law No. 8,429/1992, to the point where many studies highlighted that these were not just changes, but a true reconfiguration of what was known about the Administrative Improbability Law. In this context, the problem of this study is: how does Law No. 14,230/2021 reconfigure the criteria for administrative improbity in Brazil and what are its potential impacts on the effectiveness of Public Administration and the prevention of corruption? To answer this question, qualitative bibliographical research of an exploratory nature was carried out. The approach method used was inductive, seeking to analyze the transformations introduced by the new law and its practical implications, based on an in-depth review of existing literature, case law, scientific articles and other relevant sources on the topic. As a result of the research, it was found that, although Brazilian legislation has evolved in recent years with robust laws that deal especially with administrative improbity, challenging issues are still faced. Corruption continues to be a perceived evil in various public spheres that needs to be combatted effectively. The implementation and strict enforcement of existing laws are essential to guarantee the integrity and efficiency of Public Administration, as well as to restore society's trust in government institutions. Furthermore, continuous efforts are needed to strengthen inspection and control mechanisms, promoting a culture of transparency and responsibility at all levels of Public Administration.

Keywords: Law nº 14.230/2021; administrative dishonesty; Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), foi um marco na história do Brasil, estabelecendo-se como um dos principais instrumentos de prevenção e combate à corrupção no país. Em 2021, após longos debates, promulgou-se a Lei 14.230/2021, incorporando-a ao arcabouço jurídico brasileiro como mais um instrumento de supervisão e combate à corrupção e ao comportamento desonesto por parte dos agentes públicos, que contrariam os princípios constitucionais.

A promulgação da Lei nº 14.230/2021 ocorre em meio a debates sobre a necessidade de reformular os critérios de improbidade administrativa no Brasil, buscando maior justiça e eficiência no combate à corrupção na Administração Pública. A nova legislação atualiza a normativa anterior, equilibrando a severidade das punições com a garantia de direitos e a preservação da capacidade operacional dos entes públicos. A improbidade administrativa, antes definida como violação dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, é agora revisada para atender às novas exigências de governança transparente e responsável.

Nesse sentido, a Lei nº 14.230/2021 não é apenas um instrumento legal, mas um marco na redefinição das bases sobre as quais se assentam a ética e a responsabilidade na gestão pública. Di Pietro (2023) ensina que a lei busca corrigir críticas de que a legislação anterior era excessivamente punitiva, podendo desencorajar a iniciativa e a eficiência na Administração devido ao medo de sanções. Meirelles *et al.* (2020) complementam que a nova legislação introduz critérios mais claros para a definição de atos de improbidade, exigindo a comprovação de dolo para a maior parte das infrações, o que representa um avanço na proteção dos servidores com acusações infundadas.

Portanto, a Lei nº 14.230/2021 emerge como peça fundamental no esforço de modernização do Direito Administrativo brasileiro, refletindo um compromisso com a evolução das práticas de governança pública. Ela não apenas redefine o que constitui improbidade administrativa, mas também sinaliza para um futuro em que a Administração Pública seja pautada por princípios de justiça, eficiência e transparência, e não apenas pela punição.

Nesse contexto, a problemática deste estudo é: como a Lei nº 14.230/2021 reconfigura os critérios da improbidade administrativa no Brasil e quais são seus impactos potenciais na eficácia da Administração Pública e na prevenção da corrupção? Para responder à dúvida investigativa, apresentou-se na qualidade de objetivo geral avaliar as

implicações da Lei nº 14.230/2021 na reconfiguração dos critérios de improbidade administrativa no Brasil, enquanto os objetivos específicos foram: a) identificar os fundamentos da Lei nº 14.230/2021; b) detalhar as implicações da Lei na improbidade administrativa; c) apontar a reconfiguração dos critérios de improbidade e suas implicações.

À vista disso, no que se refere à abordagem do problema, caracteriza-se por ser pesquisa qualitativa. Por se tratar de um objeto jurídico, busca desvendar aspectos profundos do ordenamento, compreendendo o significado axiológico e teleológico das leis. Devido à necessidade de conhecer alguns aspectos relacionados à nova legislação de improbidade administrativa, o estudo se classifica como descritivo. Segundo Gil (2019, p. 42), a pesquisa descritiva “tem a função de proporcionar a caracterização de determinada população ou fenômenos existentes”.

Existem diversas modalidades de pesquisa científica que podem ser adotadas pelos pesquisadores para o desenvolvimento de suas investigações, dentre as quais se destaca a pesquisa bibliográfica (Brito; Oliveira; Silva, 2021). Essa modalidade é amplamente utilizada em qualquer tipo de trabalho acadêmico-científico, pois permite ao pesquisador acessar o conhecimento já existente sobre um assunto. Segundo Lima e Miotto (2007, p. 40), é comum que as pesquisas bibliográficas sejam empregadas em estudos “em que o objeto de estudo proposto é pouco estudado, tornando difícil a formulação de hipóteses precisas e operacionalizáveis”. Para fundamentar a pesquisa bibliográfica, serão utilizadas bases de dados relevantes na área da Educação, como Capes, Scielo, Pearson e EBSCO, buscando os principais livros, artigos científicos, jurisprudências e notícias sobre a temática proposta nos últimos dez anos.

O método de abordagem utilizado foi indutivo, verificando detalhadamente a sistemática de repressão à improbidade administrativa, seus princípios orientadores e os reflexos na nova legislação com a exigência do dolo. Lakatos e Marconi (2021) destacam que a indução é o processo mental que, a partir de dados particulares, infere uma verdade geral ou universal não contida nas partes examinadas. Assim, o objetivo dos argumentos indutivos é alcançar conclusões mais amplas do que as premissas em que se baseiam.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ao longo da história, a humanidade tem buscado aperfeiçoar Administração Pública e suas estruturas sociais. Casos frequentes de corrupção geram cobranças por

providências contra a impunidade de agentes públicos, impactando o Executivo, Legislativo e Judiciário. A Administração Pública é guiada por princípios essenciais ao Direito Administrativo, que auxiliam na compreensão e credibilidade de seus institutos.

Desse modo, espera-se que o agente público exerça suas atividades dentro da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Barzelay (2018) enfatiza que a gestão pública deve se preocupar com o progresso e a efetivação de programas públicos, enquanto a estrutura governamental se envolve com as políticas públicas.

A moralidade administrativa emerge como princípio independente da legalidade, com o propósito de fomentar conduta de administrador probo. Assim, as ações dos agentes públicos devem não apenas ser motivadas e conformes à legalidade, mas, também fundamentar-se na honestidade, na integridade e na ética (Bezerra Filho, 2023). Por isso, o legislador promulgou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 02.06.1992), alterada pela Lei nº 14.230, de 25.10.2021, incorporando-a na legislação brasileira como mais um instrumento contra a corrupção e ilícitos cometidos na Administração Pública.

Diante do exposto, é evidente a importância de estudar a reconfiguração dos critérios de improbidade administrativa trazidos pela nova legislação e seus impactos na eficácia da Administração Pública. A literatura oferece uma análise aprofundada das mudanças, desafios e oportunidades para a gestão pública, como será discutido a seguir.

2.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ASPECTOS CONCEITUAIS

A improbidade administrativa é um dos principais problemas que afetam as organizações públicas. Segundo José Afonso da Silva (2016), ocorre quando um agente público utiliza seu poder de forma desonesta, aproveitando-se de suas funções para obter benefícios pessoais ou favorecer terceiros.

De acordo com Sá (2020), a probidade administrativa guarda estreita conexão com a honestidade no âmbito da Administração Pública, cujo propósito é a preservação dos interesses públicos. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) estipula sanções em caso de descumprimento dessa preservação, abrangendo, por exemplo, a responsabilização por crimes cometidos pelo Presidente da República e as condições para elegibilidade.

O vocábulo “probidade” vem do latim *probitate*, que significa “aquilo que é bom”, de modo que se relaciona com honra, honestidade e integridade. Por outro lado, a improbidade deriva de *improbitate*, que quer dizer imoral, desonesto (Neves, 2022). Essa distinção entre probidade e improbidade é essencial para a compreensão das normas e sanções estipuladas pelas legislações vigentes, uma vez que destaca a importância de manter a integridade e a honestidade na Administração Pública.

A relação entre a probidade administrativa e o propósito primordial da Administração Pública consiste na não prevalência da vontade pessoal dos gestores. Isso ocorre em virtude da estrita conformidade com a lei (princípio da legalidade), impedindo que o gestor público coloque seus interesses individuais acima do bem-estar coletivo (Matias-Pereira, 2018).

Nesse contexto, é fundamental entender que a probidade administrativa vai além da conformidade com a legislação. Ela inclui a adesão a princípios éticos e à boa-fé, que são cruciais para a manutenção da ordem e integridade na Administração Pública. Para garantir a probidade, os agentes públicos devem observar as normas legais e os valores éticos que promovem a disciplina e a transparência na gestão pública (Di Pietro, 2023)

Por outro lado, a improbidade denota desonestidade, má-fé e ação motivada por interesses ilícitos. Embora seja um conceito abrangente, sua definição possui contornos específicos e bem definidos (Dipp; Carneiro, 2017). Assim, “atos de improbidade” consistem na conduta faltosa por parte do empregado que causa prejuízo tanto ao patrimônio do empregador quanto de terceiros, com o intuito de obter vantagens para si ou para outrem (Delgado, 2019, p. 1098).

Sobre improbidade administrativa, Martins (2023, p. 378) explica:

Provém a palavra improbidade do latim *improbitas*, que significa má qualidade, imoralidade, malícia. A improbidade revela mau caráter, perversidade, maldade, desonestidade; ímproba é uma pessoa que não é honrada. O ato ensejador da falta grave pode ocorrer com furto, roubo, apropriação indébita de materiais da empresa, a falsificação de documentos para obtenção de horas extras não prestadas, a apropriação indébita de importância da empresa, o empregado justificar suas faltas com atestados médicos falsos etc. Não há necessidade de ser feito boletim de ocorrência para a caracterização da falta, que, inclusive, independe do valor da coisa subtraída.

Para Matias-Pereira (2018), a expressão “improbidade administrativa” surgiu para descrever conduta antiética que contraria ou se afasta dos padrões morais estabelecidos por um código de conduta. Em resumo, essa terminologia é empregada para

caracterizar quaisquer transgressões de natureza moral e ética no contexto da esfera pública.

Ao focalizar a dimensão ética no exercício do poder e na prestação de serviços públicos, a noção de improbidade administrativa desempenha um papel crucial no fortalecimento das instituições democráticas. Ela promove uma cultura de integridade entre os agentes públicos, aumenta a confiança da sociedade nas instituições governamentais e contribui para uma gestão pública mais eficiente e eficaz.

2.1.1 Avanço histórico constitucional da LIA

No entendimento de Marques (2012), o termo “improbidade” foi empregado pela primeira vez na Constituição Republicana de 1891. Considerando sua origem etimológica, ele denota desonestidade na Administração Pública. No entanto, a definição com base apenas na raiz linguística não é suficiente; há outras circunstâncias que devem ser observadas na interpretação dessa expressão.

A Constituição de 1934 continuou a prever, em seu art. 57, f, como crime de responsabilidade do Presidente da República, atos definidos em lei atentatórios à probidade da administração. Adicionalmente, seu art. 171 introduziu a responsabilidade solidária dos servidores públicos com a Fazenda por negligência, omissão ou abuso no exercício do cargo (Brasil, 1934). Assim, seguiu a linha da Lei Maior que a antecedeu no assunto da responsabilidade dos agentes públicos, com forte caráter civilista de natureza subjetiva.

Apenas três anos depois, foi promulgada a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 1937. Como as suas antecessoras, esta também previu, em seu art. 85, d, como crime de responsabilidade do Presidente da República, atos que atentassem contra a probidade administrativa. A novidade foi a inclusão da responsabilização por atos que comprometessem a guarda e o uso de dinheiro público (Brasil, 1937).

Posteriormente, surgiu a Constituição de 1946, que continuou a prever como crime de responsabilidade do chefe do Executivo atos contra a probidade da administração, conforme seu art. 89, V (Brasil, 1946). Regulamentando o dispositivo, foi editada, em 1950, a Lei nº 1.079, que definiu uma série de crimes de responsabilidade passíveis de serem cometidos pelo Presidente da República, ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), Procurador-Geral da República,

governadores e seus secretários, sendo conhecida como a Lei dos Crimes de Responsabilidade, vigente até hoje.

Na redemocratização, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe uma série de inovações ao ordenamento jurídico. Foram adotadas importantes mudanças e aprimoramentos legais que reforçaram os princípios democráticos e a proteção aos direitos fundamentais. A nova Constituição expressou preocupação fundamental: a garantia da probidade e da boa governança, conforme consagrado no artigo 37, § 4º, que dispõe:

§ 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 (Brasil, 1988).

A improbidade administrativa começou a ser tratada de forma muito mais rigorosa com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). A Constituição trouxe uma previsão geral, aplicável a todos os agentes públicos, sem exceção, vedando práticas ímprobas e estabelecendo sanções para aqueles que as cometem. Como aponta Di Pietro (2023, p. 905), “a expressão ato de improbidade administrativa, aplicável às infrações praticadas por servidores públicos em geral, foi introduzida apenas na Constituição de 1988, não sendo utilizada nas constituições anteriores, exceto para designar infrações de natureza política.”

A LIA (Lei nº 8.429/1992) foi promulgada durante o mandato do ex-presidente Fernando Collor, em resposta à demanda da população diante do cenário político conturbado da época. Sua principal finalidade era combater a corrupção, sendo amplamente utilizada como instrumento de responsabilização contra agentes públicos envolvidos em práticas desonestas. A LIA defende que todos os atos estejam em conformidade com o princípio da legalidade, assegurando a integridade e a transparência na gestão pública (Bezerra Filho, 2023; Castro, 2022; Sá, 2020).

O advento da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, apropriadamente designada como a “nova lei de improbidade administrativa”, visto que apenas dois dispositivos da legislação anterior permaneceram inalterados, representa um novo marco regulatório para a improbidade administrativa brasileira (Di Pietro, 2023; Mazza, 2022). A nova lei procurou aperfeiçoar a anterior, incorporando conceitos estabelecidos na doutrina e jurisprudência mais recentes.

A modernização da legislação de improbidade administrativa pela nova lei responde aos desafios contemporâneos no cenário político e administrativo do Brasil. Com a sociedade cada vez mais atenta à corrupção, a lei busca equilibrar a responsabilização efetiva dos agentes públicos que cometem atos de improbidade e a proteção de direitos individuais e garantias legais.

Essa trajetória histórica e jurídica demonstra a evolução e a complexidade da improbidade administrativa no Brasil. Destaca a importância de uma legislação robusta e eficaz para promover a ética e a responsabilidade na Administração Pública. Desde a Constituição de 1988 e a promulgação da LIA em 1992, é evidente o compromisso do país em combater a corrupção e assegurar que os agentes públicos atuem em conformidade com os princípios de legalidade e integridade, fortalecendo as instituições democráticas e a confiança da sociedade nas ações governamentais.

2.2 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LIA A PARTIR DA LEI 14.230/2021

O combate à corrupção e à improbidade administrativa, por meio da Lei nº 8.429/1992, marcou a proteção dos princípios e normas constitucionais que orientam a atuação do agente público após a redemocratização do país. Em outubro de 2021, foi promulgada a Lei nº 14.230/2021, que trouxe mudanças significativas nos tipos de improbidade, no procedimento, no prazo prescricional e na legitimidade.

Com a nova legislação, o prazo para a aplicação de sanções prescreve em oito anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, a partir do dia em que cessou a permanência. Na legislação anterior, o prazo era de até cinco anos após a finalização do mandato em cargo de comissão ou função de confiança (Brasil, 1992, 2021).

A Lei nº 14.230/2021 inseriu o § 4º no art. 1º da Lei nº 8.429/1992, estabelecendo um guia hermenêutico ao enfatizar: “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”. Esse delimitador interpretativo é complementado pelas disposições contidas no artigo 17-D do referido diploma legal, que ressalta:

A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de

políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (Brasil, 2021).

Carneiro (2022) ensina que a nova redação do artigo 1º da referida lei buscou delimitar o objeto jurídico tutelado, afirmando que o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa visa assegurar a integridade do patrimônio público e social. Isso retoma os contornos históricos das Leis Pitombo-Godói Ilha (Lei nº 3.164/57) e Bilac Pinto (Lei nº 3.502/58), que tinham como núcleos essenciais o combate ao enriquecimento ilícito, praticado por agentes públicos ou particulares.

A nova lei apresenta medidas significativas que buscam aprimorar a eficácia e a justiça na aplicação das normas de improbidade administrativa. As principais mudanças incluem:

- Estabelece um prazo de um ano para que o Ministério Público manifeste interesse na continuidade dos processos em andamento, inclusive em grau de recurso, iniciados por advogados públicos. Se não houver interesse, o processo será extinto.
- A contratação de parentes é definida como um ato de improbidade. No entanto, a mera nomeação ou indicação política por detentores de mandatos eletivos não configura improbidade. É necessária a comprovação de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.
- Prevê um escalonamento de punições: em casos de menor ofensa à Administração Pública, a pena poderá ser limitada à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano.
- Autoriza o parcelamento em 48 meses, do débito resultante de condenação por improbidade administrativa, caso o réu demonstrar incapacidade financeira de quitá-lo à vista.
- Limita o bloqueio direto das contas bancárias dos acusados, priorizando o bloqueio de bens de menor liquidez, como imóveis e automóveis.
- Estabelece que a ação de improbidade administrativa será impedida em casos de absolvição criminal do acusado, confirmada por órgão colegiado, em ação que discuta os mesmos fatos.
- Permite que as penas aplicadas por outras esferas sejam compensadas com as sanções aplicadas nas ações de improbidade administrativa. Pela legislação atual, são esferas independentes (Júnior, 2021).

A principal novidade da Lei nº 14.230/2021 é a exigência do elemento subjetivo do dolo para responsabilizar agentes públicos por atos de improbidade administrativa. A partir da entrada em vigor da lei, somente é possível responsabilizar um agente se houver comprovação de sua intenção de cometer o ato ímprobo. O simples exercício de funções ou cumprimento de obrigações públicas, sem evidências de dolo, não configura mais improbidade administrativa (Brasil, 2021; Vasques, 2022).

Marçal Justen Filho (2021) esclarece que o dolo vai além da mera vontade de realizar uma ação descrita pela lei. É necessário haver consciência da ilegalidade e intenção de produzir o resultado desaprovado pela ordem jurídica. A eliminação da improbidade culposa é a decisão mais adequada, mas isso não significa tolerar comportamentos prejudiciais ao patrimônio público ou justificar a corrupção. Qualquer conduta ilícita que resulte em prejuízo ao erário está sujeita a medidas punitivas nas esferas civil, administrativa e penal.

Outra modificação substancial é a exigência de comprovação efetiva de prejuízo patrimonial. O simples dolo por si só não é suficiente para configurar a punição por ato de improbidade. Agora, para que um ato seja considerado como ímprobo, é necessário demonstrar que ocorreu efetiva diminuição ou dano ao patrimônio público ou que houve enriquecimento ilícito em detrimento do erário. Essa mudança visa garantir que as ações de responsabilização sejam baseadas em evidências concretas de danos financeiros à Administração Pública (Venaglia, 2023).

Vale destacar que o afastamento da modalidade culposa de improbidade não implica que um ato praticado pelo agente sem dolo, mas com culpa, seja considerado lícito e fique isento de responsabilização. O servidor que agir com negligência, imperícia ou imprudência pode ser punido, incluindo a possibilidade de demissão, conforme estabelecido nos artigos 117, XV, e 132, XIII, da Lei nº 8.112/90:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

[...]

XV - proceder de forma desidiosa;

[...]

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

[...]

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117 (Brasil, 1990).

A nova lei restringe a ação de improbidade exclusivamente ao Ministério Público. Na versão original, sancionada em 1992, a ação poderia ser instaurada tanto pelo Ministério Público quanto por qualquer pessoa jurídica. Com a nova legislação, o

procedimento legal é agora de competência exclusiva do Ministério Público (Vasques, 2022; Venaglia, 2023).

No que se refere à sanção de perda da função pública, prevista nos casos do artigo 9º (atos que resultam em enriquecimento ilícito) e do artigo 10 (atos que causam prejuízo ao erário), essa medida “atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração”. Somente em situações excepcionais, a critério do magistrado, a sanção poderá ser estendida a outros vínculos (Brasil, 2021).

Por fim, é importante destacar que a sanção de perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos não se aplicam mais aos atos de improbidade que violam os princípios da Administração Pública, conforme o artigo 11 da Lei. Esses atos são considerados de menor gravidade em comparação com os descritos nos artigos 9 e 10 (Vasques, 2022).

Apesar das mudanças, alguns aspectos da LIA permaneceram inalterados, com melhorias na redação. A definição ampla de agente público foi mantida, incluindo indivíduos em posições transitórias ou permanentes, remuneradas ou não, além de pessoas físicas e jurídicas. A aplicabilidade da lei aos agentes políticos foi esclarecida, incorporando a jurisprudência do STJ e do STF. A figura do beneficiário também foi especificada: pessoas jurídicas, sócios, cotistas, diretores e colaboradores são responsabilizados apenas se houver benefício e participação direta nos atos de improbidade, conforme o art. 3º, §1º, da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Maia, 2023).

Essa alteração normativa sugere que, em certas circunstâncias, a aplicação de penalidades pode ser desproporcional em relação à gravidade do ato. Essa abordagem flexível busca equilibrar a necessidade de responsabilização com a preservação de direitos fundamentais, promovendo uma aplicação mais justa das medidas punitivas na improbidade administrativa. Essa evolução demonstra a busca contínua por aprimorar as leis para garantir uma Administração Pública ética e eficiente.

3 RECONFIGURAÇÃO DOS CRITÉRIOS DA LIA

Com 192 modificações à Lei nº 8.429/1992, a nova legislação tem sido apropriadamente chamada de Nova Lei de Improbidade Administrativa. Essas alterações desencadearam verdadeira reforma nos mecanismos de combate à improbidade, com o

intuito de trazer significativos impactos na luta contra a corrupção (Pinheiro; Zieseimer, 2022). Por essa razão, faz-se necessário analisar a reconfiguração dos critérios da LIA, para melhor compreender sua aplicabilidade atualmente.

A respeito dessas mudanças provocadas pelo Estado, Peter B. Evans, sociólogo da Universidade da Califórnia em Berkeley, argumenta que os Estados são “instituições e atores sociais em si mesmos, capazes de influenciar o curso das mudanças econômicas e sociais” (Evans, 2004, p. 44). Partindo dessa perspectiva, Evans explora as condições em que a atuação estatal pode ser eficaz para a sociedade, evitando a armadilha de considerar a intervenção do Estado como inerentemente benéfica e superior na resolução dos problemas de desenvolvimento. Portanto, a questão não é a intensidade da intervenção estatal, mas as estruturas e os papéis que o Estado pode assumir para promover o desenvolvimento.

Antes da promulgação da Lei nº 8.429/1992, a improbidade administrativa era vista como infração funcional e abordada mediante procedimentos administrativos conduzidos pelos órgãos internos de controle do Estado. A introdução dessa legislação representou mudança substancial, estabelecendo diretrizes mais precisas para a matéria e a imposição de sanções mais rigorosas para os atos de improbidade (Fazzio Júnior, 2017; Mazza, 2022). A referida lei abrange qualquer ato que contrarie os princípios da Administração Pública, incluindo ações que visem ao prejuízo do patrimônio público e ao enriquecimento ilícito por parte daqueles que se beneficiaram do ato ou violação dos princípios fundamentais da administração (Copola, 2011).

O Estado, percebendo a necessidade de mudança na LIA, discutiu amplamente o projeto de Lei nº 10.887/18, que originou a Lei nº 14.230/2021, sancionada sem vetos pelo ex-presidente Jair Messias Bolsonaro. A justificativa legislativa foi que “após o seu jubileu de prata, a LIA carecia de revisão para sua adequação às mudanças ocorridas na sociedade e, também, para adaptar-se às construções hermenêuticas da própria jurisprudência, consolidadas em decisões dos Tribunais” (CADIP, 2023). Ressalta-se que houve uma comissão composta de juristas, sob a presidência do Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Mauro Campbell Marques, para discorrer sobre o aprimoramento e adaptação da lei, além de contribuições de instituições do Sistema de Justiça e da sociedade civil. As mudanças são muitas e profundas.

Em consonância, Sousa (2023) considera que a alteração da Lei nº 8.429/1992 surgiu da necessidade de conter abusos em sua aplicação. Muitas ações de improbidade eram, na verdade, elas mesmas atos de improbidade, baseadas em referências genéricas a

violações de princípios da Administração Pública, sem evidências claras de dolo ou desonestidade por parte do agente público, resultando em abusos acusatórios.

Outra justificativa para a mudança na LIA é a necessidade de maior clareza e segurança jurídica nas ações de improbidade, evitando punições indevidas e assegurando que apenas comportamentos realmente lesivos sejam sancionados. Nesse sentido, Evans (2004) enfatiza a importância de analisar tanto o impacto direto quanto o indireto das ações do Estado sobre os grupos sociais e a sociedade como um todo. Assim, o Estado pode moldar comportamentos sociais conforme a política adotada, reconhecendo que pode ser eficiente na execução de políticas em um setor, mas não em outros.

Segundo Sousa (2023), o viés punitivista e o uso político da LIA motivaram as recentes mudanças, em um ambiente de medo e insegurança devido a excessos e distorções interpretativas. Um exemplo claro é o art. 11 da LIA, que tratava de atos de improbidade administrativa contrários aos princípios da Administração Pública. Na redação original, esse artigo apresentava um rol de termos genéricos que permitia uma interpretação ampla das condutas, resultando em inúmeros processos judiciais

Segundo Marçal Justen Filho (2021), o problema fundamental foi a banalização das ações de improbidade. Muitos processos foram iniciados sem elementos probatórios sólidos, com a expectativa de que a investigação ocorresse durante a fase de instrução. Era comum a ausência de especificação na petição inicial dos fatos determinantes. Tornou-se habitual o pedido de condenação com base indiscriminada nos artigos 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Isso resultava na perpetuação dos litígios, frequentemente envolvendo disputas políticas em vez de jurídicas. Os contornos do conceito de improbidade tornaram-se vagos, gerando uma significativa insegurança que paralisava a atuação dos agentes públicos.

A aplicação do sistema estabelecido com a vigência da LIA permitiu a implementação de modelo eficaz de controle, ajustando a conduta de gestores, servidores públicos e terceiros envolvidos na atividade administrativa. No entanto, surgiram críticas em relação ao suposto excesso punitivo, gerando um discurso sobre o “apagão das canetas”. Essa expressão reflete o afastamento de bons administradores da vida pública, temerosos das consequências de meras irregularidades ou interpretações legais equivocadas. Isso porque se tornou comum aplicar penas severas aos gestores públicos, o que acabava por inviabilizar e desestimular a atividade que pretendiam desempenhar (Gajardoni *et al.*, 2023).

Esse fenômeno, conhecido como “apagão das canetas” está enraizado na cultura do Direito Administrativo do Medo. Nesse contexto, o receio dos agentes públicos de tomar decisões, devido ao alto risco de responsabilização, resultou em paralisação das atividades administrativas. A inação se tornou estratégia de fuga da responsabilização, prevalecendo sobre o interesse público (Santos, 2020).

Nesse sentido, Castro Júnior (2023) destaca que, embora haja uma conexão entre o princípio da moralidade e os atos de improbidade administrativa, nem toda violação a esse princípio resulta em ato de improbidade. Isso se deve às alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, na qual estabeleceu que apenas as condutas que violem princípios expressamente positivados na legislação configurarão atos de improbidade.

Nesse contexto, Sundfeld (2017) usa a expressão “geleia geral” para descrever como princípios vagos no direito público brasileiro justificam qualquer decisão. Isso se torna uma ferramenta para quem busca enganar os outros com sua simples invocação e para quem evita analisar os fatos. O fetichismo por princípios é visto como positivo, enquanto o respeito à lei se tornou antiquado. Nesse cenário fluido, punições por improbidade administrativa ocorriam devido à desatenção a normas sancionadoras em branco, cuja interpretação dependia da subjetividade dos membros dos órgãos de controle administrativo.

Para respaldar essas afirmações, uma pesquisa conduzida pelo Instituto de Direito Público analisou 800 acórdãos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), publicados entre 2005 e 2018, envolvendo prefeitos. O estudo revelou que metade dos casos de improbidade administrativa (50%) dizia respeito a violações dos princípios da Administração Pública, enquanto menos de 10% das ações que chegaram ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) estavam relacionadas ao enriquecimento ilícito (Coelho, 2019).

Sousa (2023) destaca que improbidade e ilegalidade não são termos equivalentes. Nem todo ato ilegal é ímprobo, pois este requer a demonstração de desonestidade. A simples violação da ordem jurídica não configura improbidade, conforme a jurisprudência consolidada. É necessário evidenciar a intenção maliciosa ou a falta de integridade do agente. Essa distinção é fundamental para evitar interpretações amplas que poderiam punir injustamente atos ilegais que não envolvem desonestidade ou má-fé. Assim, a jurisprudência busca garantir que a aplicação da lei seja justa e proporcional, diferenciando atos de mera ilegalidade daqueles que realmente comprometem a ética e a moralidade administrativa.

Diante do que foi exposto, entende-se essa necessidade da reconfiguração dos critérios da LIA. O próprio ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Gilmar Mendes afirmou que a modificação introduzida pela Lei nº 14.230/2021 foi oportuna, pois corrigiu falhas na norma anterior. “Ela busca dotá-la de maior precisão e objetividade, evitando os tipos abertos que, embora atrativos, também causam insegurança jurídica”, comentou, acrescentando que a mudança na legislação proporcionou mais segurança aos agentes públicos no exercício de suas funções administrativas (STJ, 2024).

Um dos principais impactos dessa reconfiguração para os agentes públicos foi a redefinição das condutas consideradas como improbidade. Danos causados por imprudência, imperícia ou negligência deixaram de ser classificados como condutas antiéticas, não podendo mais serem caracterizados como atos de improbidade administrativa. Essa mudança proporciona maior segurança jurídica aos agentes públicos, impedindo que erros administrativos sem intenção de lesar o patrimônio público resultem em sanções desproporcionais. Assim, os servidores podem exercer suas funções com maior confiança, sem o constante receio de sofrerem penalidades severas por falhas não intencionais (Bezerra Filho, 2023; Venaglia, 2023).

Para Rogério Gesta Leal (2023), a edição da Lei nº 14.230/2021 trouxe verdadeira reconfiguração normativa sobre o tema no país. Isso ocorreu em vários aspectos, especialmente no que diz respeito aos requisitos para a configuração da responsabilidade pela prática de atos ímprobos, que agora exigem mais a presença de elementos subjetivos dolosos na ação ou omissão do agente.

Adicionalmente, a demarcação do dolo no artigo 1º, § 2º da LIA suscitou diversos questionamentos sobre a suficiência do dolo genérico ou, ao contrário, a necessidade de dolo específico ou dolo *malus*. No entanto, é crucial considerar que não se exige atividade probatória relevante para a demonstração do dolo específico em qualquer conduta descrita na Lei nº 8.429/1992, pois certos comportamentos implicam dolo por sua própria natureza. “Ninguém se enriquece ilícitamente de forma culposa” (Gajardoni *et al.*, 2023, p. 103) ou mesmo com uma finalidade diversa da tipificada. Portanto, essa definição de dolo reforça a necessidade de intencionalidade maliciosa para a caracterização de atos ímprobos, assegurando que apenas condutas desonestas sejam punidas.

Quanto aos atos que causam prejuízos ao erário ou ofendem os princípios constitucionais inerentes à Administração Pública, observa-se um esforço probatório crescente. Os primeiros exigem um resultado concreto, seguido pela indicação de

elementos externos que distinguem a conduta de meros atos de inaptidão. Já os princípios, devido à sua natureza aberta e mesmo após o estabelecimento de um rol taxativo, demandam evidências de lesividade significativa e a intenção de obter proveito ou benefício indevido para si, para outra pessoa ou entidade (Brasil, 2021, artigo 11, § 1º e 4º).

O impacto da nova legislação reacendeu o debate sobre a retroatividade da lei mais favorável, especialmente devido à inclusão do parágrafo quarto no artigo primeiro desse diploma legal, que agora estabelece de forma expressa: “§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (Brasil, 2021).

Nesse contexto, o Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR foi escolhido como paradigma para definir se as disposições da Lei nº 14.230/2021, que exigem o elemento subjetivo dolo para configurar ato de improbidade administrativa e estabelecem novos prazos de prescrição, devem retroagir. O debate se concentrou entre os que defendem a retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo e aqueles que limitam a retroação à lei penal benéfica (Brasil, 2022).

No Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR, prevaleceu o entendimento do relator, Ministro Alexandre de Moraes, com votos parcialmente vencidos de outros ministros. Assim, em agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que a nova LIA se aplica a casos ocorridos antes de sua entrada em vigor, desde que se referem a atos culposos de improbidade e não tenham sido encerrados com trânsito em julgado. Em outras palavras, a retroatividade da lei não é permitida em casos de improbidade dolosa (Vital, 2023).

A reconfiguração dos critérios da LIA trouxe impacto imediato nos processos de improbidade administrativa, conforme pode ser visualizado na figura 1. Essa mudança legislativa alterou de forma significativa a abordagem dos casos em andamento, influenciando decisões judiciais e a interpretação das normas de improbidade administrativa.

Figura 1 – Processos de improbidade administrativa de 2020 a 2024



Fonte: CNJ (2024).

Os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) indicam uma diminuição nos casos novos de improbidade administrativa a partir de 2022. O CNJ estabelece as metas nacionais do Poder Judiciário para 2021 a 2026. Dentre as dez metas selecionadas, a Meta 4 prioriza o julgamento de processos relacionados a crimes contra a Administração Pública, improbidade administrativa e ilícitos eleitorais. Esse objetivo envolve a Justiça Estadual, Federal, Eleitoral, Militar da União e dos Estados, além do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Para o ano de 2024, espera-se redução ainda mais acentuada. Os dados coletados em 21 de junho de 2024 já representam diminuição de mais de 60% em comparação aos primeiros seis meses de 2023. Essa tendência de queda pode ser atribuída às mudanças legislativas e ao maior rigor na definição e prova dos atos de improbidade, conforme discutido anteriormente.

A reconfiguração normativa trazida pela Lei nº 14.230/2021 e as metas estabelecidas pelo CNJ estão resultando em cenário de maior segurança jurídica para os agentes públicos. A definição mais precisa dos atos de improbidade e a exigência de dolo específico visam assegurar que apenas condutas verdadeiramente desonestas sejam penalizadas, evitando sanções desproporcionais para erros não intencionais. Isso permite que os agentes públicos exerçam suas funções com mais confiança e eficiência, sem o constante receio de punições severas por falhas menores. Além disso, a priorização do julgamento de processos relacionados a crimes contra a Administração Pública e ilícitos eleitorais reflete um esforço contínuo para fortalecer a integridade e a transparência no setor público, promovendo um ambiente administrativo mais justo e eficaz.

3.1 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL RELACIONADA À LIA

No cenário internacional, a corrupção tem corroído as bases de desenvolvimento de muitos países ao longo dos anos, causando preocupação constante entre a população. Segundo estimativas do Banco Mundial, cerca de 1,5 trilhão de dólares são gastos anualmente em subornos em todo o mundo, o que representa aproximadamente 2% do Produto Interno Bruto global (Banco Mundial, 2023).

Para tentar resolver essa problemática, o combate à corrupção deixou de ser preocupação meramente interna para se tornar o centro de uma política global, enfrentando diversos desafios em várias frentes. Isso culminou na assinatura de tratados internacionais significativos, como a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais de 1997 pela OCDE, a Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA de 1996 e, na ONU, a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) de 2000 e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003, todas das quais o Brasil é signatário (Santos Neto, 2023).

Segundo dados da Transparência Internacional (2023), o Brasil ocupa uma péssima posição no *ranking* internacional de corrupção, sendo apenas o 104º colocado, com nota 36, em uma lista de 180 países (em 2015, ocupava a 38ª posição). O Índice de Percepção da Corrupção, produzido pela Transparência Internacional desde 1995, é o principal indicador de corrupção no mundo. Esse índice avalia 180 países e territórios, atribuindo notas em uma escala de 0 a 100.

Esse retrocesso evidencia os desafios contínuos que o Brasil enfrenta no combate à corrupção e na promoção da transparência e integridade no setor público e privado. A situação tem gerado preocupações tanto internamente quanto no cenário internacional, afetando a confiança dos cidadãos nas instituições e a percepção global do país.

As comparações internacionais sobre o combate à corrupção evidenciam que, tratada como um “problema excruciante” e patológico, a corrupção é vista pela sociedade brasileira como um adoecimento da Administração Pública. As informações disponíveis confirmam um sistema conhecido, e os indicativos de piora sugerem que o combate à corrupção não tem sido suficiente para erradicar a prática. A corrupção já teria avançado significativamente na maioria dos órgãos e entidades do Poder Público (Mairal, 2018).

Nessa conjuntura, Fábio Medina Osório (2018) entende que a Lei nº 8.429/1992 foi um marco importante para o Brasil e aproximou o país da legislação internacional

mais rigorosa, porém ainda há um longo caminho no combate à corrupção no país. O autor define a improbidade administrativa como uma forma de má gestão da coisa pública e, nessa perspectiva, ressalta que essa legislação possui paralelos com diversos códigos internacionais. Ele menciona o código de conduta dos titulares de cargos públicos da ONU, a *mauvaise gestion* da União Europeia, a honra funcional do Conselho de Estado francês, a *maladministration* do *common law*, entre outros. Observando as peculiaridades de cada regime, Medina Osório enfatiza que essas normativas buscam punir a má administração, seja intencional ou culposa, fora do âmbito penal.

Há de se destacar, contudo, a dificuldade inerente a essa comparação. Certamente existem legislações internacionais que punem a má gestão para além do âmbito penal. Todavia, é perceptível a diferença: enquanto a *maladministration* do *common law* é investigada por um *ombudsman*, de forma extrajudicial, com o objetivo de intermediar o conflito entre a parte lesada e a entidade que causou a lesão e cujas consequências podem variar desde um pedido formal de desculpas até indenização, a improbidade é investigada pelo Ministério Público (ou entidade lesada) de forma judicial. Nesse caso, os interesses em disputa não se resumem à parte lesada, mas envolvem toda a coletividade, com sanções que se aproximam da esfera criminal (Maia, 2023).

De forma semelhante, o código internacional de conduta dos titulares de cargos públicos é restrito em relação à improbidade administrativa. Ele se concentra no combate à corrupção no âmbito administrativo, sem abordar questões envolvendo terceiros e deixando de lado situações como o nepotismo. Contudo, é possível afirmar que existe, tanto no cenário internacional quanto no nacional, um direito à boa administração pública, que pode ser definido como:

Direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (Freitas, 2014, p. 21).

Esse conceito origina-se do Estado Democrático de Direito e implica que decisões administrativas devem ser legítimas, eficazes, fundamentadas, proporcionais, imparciais, transparentes, justificadas e sustentáveis, em conformidade com o texto constitucional, não permitindo decisões completamente discricionárias e “insindicáveis”. Entretanto, os instrumentos legais para tutela desse direito apresentam variações significativas no mundo, que não podem ser ignoradas. No caso brasileiro, um desses

instrumentos é a LIA, que apresenta peculiaridades que impedem a comparação direta com leis internacionais e não se esgotam na simples má gestão (Maia, 2023).

Montenegro (2020) afirma que a improbidade administrativa é um mal que afeta diversos países, não se restringindo apenas ao Brasil. A corrupção e o mau uso de recursos públicos são problemas comuns em muitas nações, independentemente de seu nível de desenvolvimento. Ele ressalta que a luta contra a improbidade exige esforços coordenados em âmbito nacional e internacional, com a implementação de políticas públicas eficazes e mecanismos de fiscalização rigorosos. É essencial que a sociedade civil, o setor privado e os governos colaborem para promover a transparência e a integridade na gestão pública.

Nessa circunstância, é pertinente analisar como outros países lidam com essa questão, comparando aqueles que avançam lentamente no combate à improbidade administrativa com aqueles que conseguiram enfrentá-la com êxito.

3.1.1 França

Ao comparar o ordenamento jurídico brasileiro com o francês, Cruz (2021) destaca que, na França, não existe um correspondente à improbidade administrativa enquanto ilícito administrativo. O conceito de probidade na França é mais restrito quando comparado ao ordenamento jurídico brasileiro. Embora seja possível identificar no direito francês algumas decisões administrativas que tutelam a moralidade administrativa, o conceito de improbidade possui, segundo Cruz, peculiaridades sem equivalente direto, especialmente no que se refere à punição de atos que violam princípios administrativos.

A França possui uma legislação bastante esparsa. A maioria das normas relacionadas à aplicação de sanções encontra-se na legislação sobre regime disciplinar de servidores públicos ou na lei que regula os procedimentos de natureza administrativa (Rivero, 2004).

Cavalcante Filho (2021) ensina que mesmo no setor específico das sanções disciplinares a legislação francesa é dispersa, com várias leis regendo diferentes aspectos do regime jurídico sancionatório dos funcionários públicos. A título de exemplo, citam-se:

a) a Lei nº 79-587, de 11 de julho de 1979, que trata especificamente da motivação dos atos administrativos que impõem sanções disciplinares;

b) a Lei nº 83-634, de 13 de julho de 1983, cujos artigos 19, 29 e 30 abordam os direitos e obrigações dos funcionários públicos;

c) a Lei nº 84-53, de 26 de janeiro de 1984, que, nos artigos 89 a 91, também tipifica os deveres dos funcionários, cujo descumprimento é considerado infração administrativa.

Mesmo tendo legislação esparsa, a França ocupa a 20ª posição no Índice de Percepção da Corrupção, refletindo situação relativamente favorável em comparação a muitos outros países.

3.1.2 Portugal

Portugal ocupa a 34ª posição no Índice de Percepção da Corrupção. Sua legislação sobre improbidade administrativa é abrangente e visa prevenir e combater a corrupção e outros atos ilícitos por parte de funcionários públicos. Desde 1981, estão em vigor as contraordenações, um conjunto de normas que estabelece sanções, principalmente de natureza pecuniária, no âmbito do Direito Administrativo. Essas normas estão reunidas no Regime Geral das Contraordenações, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 433/1982, que contém 96 artigos detalhados. O regime disciplina infrações administrativas e cria um sistema de responsabilização diferente das sanções penais. O objetivo é garantir a eficácia das normas administrativas, aplicando sanções proporcionais às infrações, incluindo multas e outras medidas corretivas (Portugal, 1982).

Cavalcante Filho (2021) ensina que essa legislação surgiu de um movimento de retração do Direito Penal, transformando as contravenções penais brasileiras em ilícitos administrativos. A Lei de Contraordenações é fortemente influenciada pela dogmática penal, incorporando conceitos como coparticipação, elementos subjetivos da conduta e dosimetria das sanções. Essa influência se reflete na estrutura e nos princípios da legislação, garantindo que as sanções administrativas sejam rigorosas e justas, com critérios bem definidos e fundamentados no Direito Penal.

O art. 3º do Decreto-Lei nº 433/1982 destaca a aplicação retroativa da lei nova e benéfica: “Se a lei vigente ao tempo da prática do facto for posteriormente modificada, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido, salvo se este já tiver sido condenado por decisão definitiva ou transitada em julgado e já executada” (Portugal, 1982, p. 1).

A legislação portuguesa confere à lei sancionadora benéfica eficácia retroativa. Isso significa que sanções mais leves podem ser aplicadas a casos anteriores à promulgação da nova lei. Essa abordagem permite que os administrados se beneficiem de

mudanças legislativas favoráveis, promovendo uma aplicação mais justa das sanções administrativas ao longo do tempo.

3.1.3 Itália

A legislação italiana segue caminho bastante similar ao de Portugal. Existe uma legislação abrangente sobre infrações administrativas, com um nível de detalhamento significativo e influenciada por princípios do Direito Penal. Trata-se da Lei nº 689, de 24 novembro 1981, que é organizada em 148 artigos (Itália, 1981). De fato, a ementa indica que ela introduz “modificações ao sistema penal”, embora o Capítulo I aborde as sanções administrativas. Essa legislação evidencia a integração de conceitos penais na regulação das infrações administrativas, assegurando aplicação rigorosa e fundamentada das penalidades.

Em entendimento ao exposto, Cavalcante Filho (2021) acrescenta que no sistema jurídico alemão observa-se um movimento similar de “despenalização” das infrações penais de menor gravidade, por meio da legislação que classifica como ilícitos administrativos as chamadas “infrações da ordem”. Esse fenômeno é comparável ao que ocorre nos sistemas legais português e italiano.

Contribuindo com a discussão, Provenzano (2016) destaca que o princípio da retroatividade da norma mais favorável não está previsto na Lei nº 689/1981. Na verdade, não há previsão semelhante ao art. 2º e 3º do Código Penal. A não previsão desse princípio levou, portanto, a doutrina e a jurisprudência prevalecentes a acreditar que, neste sistema sancionatório, quaisquer alterações na regulamentação favorável ao infrator deveriam ser consideradas irrelevantes. Consequentemente, em estrita observância ao princípio *tempus regit actum*, é habitual acreditar que a sanção administrativa deve ser imposta à luz e tendo em conta apenas a lei em vigor quando a conduta ilícita foi praticada. Como também se sabe, essa abordagem, que encontra exceção numa série de casos expressamente previstos em leis setoriais específicas, tem sido combatida por uma orientação reconstrutiva minoritária.

A Itália ocupa a 42ª posição no Índice de Percepção da Corrupção e, em suma, a discussão sobre a retroatividade das normas mais favoráveis no âmbito das sanções administrativas permanece aberta e complexa, refletindo diferentes interpretações e a necessidade de um equilíbrio entre a segurança jurídica e a justiça material.

3.1.4 Venezuela

A Venezuela possui o maior índice de negligência administrativa do continente americano, ocupando a 177ª posição no Índice de Percepção da Corrupção, juntamente com o Sudão do Sul e a Síria. Este *ranking* coloca a Venezuela à frente apenas da Somália, dentre os 180 países analisados (Transparência Internacional, 2023). Esse posicionamento reflete uma crise profunda na Administração Pública venezuelana, caracterizada por altos níveis de corrupção, ineficiência e falta de transparência.

Na legislação atual, o combate à corrupção é regido pela *Ley Contra la Corrupción*, promulgada durante o governo de Hugo Chávez. Essa lei, de natureza penal, equipara a improbidade administrativa à corrupção e estabelece penas que incluem prisão de seis meses a dez anos, multa e perda da função pública para os infratores (Montenegro, 2020).

Montenegro (2020) esclarece que o legislador não especificou de forma detalhada as consequências para o Presidente da República em casos de atos ímprobos. No entanto, a interpretação corrente é de que o Presidente, como funcionário público, está sujeito às sanções previstas na lei. Isso implica que, embora a lei não trate explicitamente das ações presidenciais, o princípio da igualdade perante a lei sugere que o Presidente não está isento de responsabilidade e pode ser penalizado por atos de improbidade administrativa.

O presidente é, portanto, classificado como servidor público sem quaisquer ressalvas ou tratamento especial devido ao seu cargo, em contraste com as disposições dos legisladores brasileiros. Embora a Venezuela tenha um histórico de combate à irregularidade administrativa, a situação atual do país revela que a lei é ineficaz e enfraquecida. Assim, a legislação venezuelana precisa ser atualizada e reforçada para combater a corrupção de forma eficaz.

3.1.5 Conclusões sobre a análise do Direito Internacional

No que diz respeito à codificação e à regulamentação dos princípios do Direito Sancionador, pode-se citar ordenamentos mais desenvolvidos, como os da Itália e de Portugal. Além de terem experimentado um movimento de “despenalização” (conversão de crimes em infrações administrativas), esses países possuem legislação consolidada, com uma parte geral do Direito Administrativo Sancionador meticulosamente detalhada

e regulamentada com precisão. Essas normas são amplamente influenciadas pela doutrina do Direito Penal e do Direito Processual Penal (Cavalcante Filho, 2021).

Outros sistemas jurídicos, como os da França, Espanha e Argentina, ainda lidam com legislações dispersas, dificultando a sistematização de normas e princípios para a aplicação de sanções pelo Estado. Observam-se divergências entre os países, como a distinção entre sanções baseadas em relação geral ou especial de submissão. Essa distinção está presente na Argentina e foi abolida desde 1990 na Espanha, por decisão de seu Tribunal Constitucional (Cavalcante Filho, 2021).

Comparando-se a países como Venezuela, Sudão do Sul e Síria, que enfrentam conflitos internos e crises humanitárias, destaca-se a gravidade do Índice de Percepção da Corrupção. Isso evidencia a urgência de medidas efetivas para enfrentar a negligência administrativa e promover uma gestão pública mais transparente e responsável. A corrupção nesses países tem repercussões regionais e internacionais significativas, afetando as relações diplomáticas e econômicas. A comunidade internacional, incluindo ONGs e governos estrangeiros, ressalta a necessidade de reformas substanciais para combater a corrupção e fomentar a transparência interna (Cavalcante Filho, 2021; Montenegro, 2020).

Essas abordagens diferentes refletem a complexidade e a diversidade na interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo Sancionador em nível internacional. Legislações consolidadas, como as da Itália e de Portugal, influenciam diretamente o desenvolvimento do Direito Sancionador e oferecem modelos que podem inspirar a interpretação das leis brasileiras. Isso fortalece a coerência e a eficiência do sistema jurídico, além de promover a transparência e a responsabilidade na Administração Pública brasileira.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inaugurada no sistema jurídico brasileiro pela Carta Magna de 1988, a noção dos atos de improbidade administrativa tem avançado significativamente nas últimas quatro décadas. A Lei nº 8.429/1992 foi um marco histórico e importante na criação de um instrumento para prevenção e combate à corrupção no país, aplicando diversas sanções aos agentes públicos ímprobos e afastando-os de suas funções, preservando assim o bem público.

A Lei nº 14.230/2021 surgiu para corrigir o viés punitivista e o uso político da LIA, uma vez que agentes públicos eram condenados sem evidências claras de dolo ou desonestidade, resultando em acusações abusivas e um ambiente de medo e insegurança. Essas mudanças reconfiguraram de forma significativa os critérios da improbidade administrativa no Brasil, buscando garantir maior justiça e precisão nas punições aplicadas.

A principal discussão sobre a reconfiguração dos critérios da improbidade administrativa é a exigência do elemento subjetivo do dolo para responsabilizar os agentes públicos. Isso significa que é necessário demonstrar que o agente tinha a intenção de cometer a infração e, por exemplo, obteve enriquecimento ilícito.

Conclui-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) foi acertada. Admitir a retroatividade de normas mais favoráveis em qualquer caso levaria a um ciclo interminável de revisões, prolongando conflitos e enfraquecendo a gestão pública. Ao restringir a retroatividade aos casos de improbidade culposa ainda não encerrados com trânsito em julgado, o STF garantiu um equilíbrio entre a aplicação justa das novas disposições e a estabilidade necessária na Administração Pública.

As atualizações na legislação visam aprimorar a eficácia da Administração Pública e prevenir a corrupção, tornando o processo de responsabilização mais justo. Esse ajuste é importante incentivar a eficiência na administração, sem paralisar a atuação dos agentes públicos. Contudo, essas reconfigurações dos critérios podem apresentar desafios, como a dificuldade em reunir provas suficientes para demonstrar o dolo, resultando potencialmente em menos condenações.

Por fim, é crucial fortalecer os mecanismos de investigação e coleta de provas para garantir a eficácia das sanções contra atos de improbidade administrativa. Isso deve ser feito com o compromisso de assegurar a proteção dos direitos dos agentes públicos, promovendo uma gestão eficiente e íntegra da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Combating Corruption**. 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/combating-corruption>. Acesso em: 27 jun. 2024.

BARZELAY, Michael. The Study of Public Management: Conceptualizing a Design-Oriented Social Science. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 1, p. 33-56, jan./mar. 2018.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa**: anotado e comentado. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com agravo nº 843.989**. Paraná, Tribunal Pleno. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília. Ata nº 23, de 18/08/2022. DJe nº 177, divulgado em 02/09/2022.

BRITO, Ana Paula Gonçalves; DE OLIVEIRA, Guilherme Saramago; DA SILVA, Brunna Alves. A importância da pesquisa bibliográfica no desenvolvimento de pesquisas qualitativas na área de educação. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 44, p. 1-15. 2021.

CADIP – Centro de Apoio ao Direito Público. **Alterações na Lei de Improbidade Administrativa** – Lei nº 8.429/1992 (Lei 14.230/2021). Coordenadoria do Cadip

(biênio 2022-2023), São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2023. 4.ed. revista e atualizada. E-book. Disponível em: [EspCadipImprobAdm20211026.pdf](#) (tjsp.jus.br). Acesso em: 25 maio 2024.

CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. A Reformulação Limitadora do Conceito de Improbidade Administrativa. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (coord.). **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 93-119.

CASTRO, Aldemario Araujo. **A improbidade administrativa por enriquecimento ilícito depois da lei 14230/21**. 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/a-improbidade-administrativa-por-enriquecimento-ilicito-depois-da-lei-14230-21/>. Acesso em: 25 maio 2024.

CASTRO JÚNIOR, Renério de. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2023.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Retroatividade da reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Senado Federal, 2021.

COELHO, Gabriela. **Pesquisa mostra que sanções por improbidade são muito amplas e geram insegurança**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-20/pesquisa-mostra-sancoes-improbidade-sao--amplas/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

COPOLA, Gina. **A improbidade administrativa no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Estatística do Poder Judiciário**. 2024. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

CRUZ, Maria Gabriela Freitas. O ato de improbidade encontra correspondente na França? *In*: DIAS, Maria T. F.; PEREIRA, Flávio H. U. (coord.). **O direito administrativo social e econômico: análises de direito comparado**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 213-233.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

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

DIPP, Gilson; CARNEIRO, Rafael Araripe. Banalização do conceito de improbidade administrativa é prejudicial a todos. **Revista Consultor Jurídico**, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-19/banalizacao-conceito-improbidade-prejudicial-todos>. Acesso em: 25 maio 2024.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ITÁLIA. **Legge del 24 novembre 1981, n. 689**. Modifiche al sistema penale. Disponível em: https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/L-/L24-11-1981_689.pdf. Acesso em: 02 jul. 2024.

JÚNIOR, Janary. **Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-entram-em-vigor/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

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

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LEAL, Rogério Gesta. A cegueira deliberada como causa configuradora de ato de improbidade administrativa: indagações preliminares. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte/MG, v. 23, n. 94, p. 165-199, out./dez. 2023.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, v. 10, p. 37-45, 2007.

MAIA, Raphael Rocha De Souza. **O diálogo institucional entre o STJ e o Congresso Nacional**: o caso da nova lei de improbidade administrativa – Lei nº 14.230/2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018.

MARQUES, Silvio Antônio. **Improbidade administrativa**: ação civil e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito Administrativo Brasileiro**. Salvador: Juspodivm, 2020.

MONTENEGRO, Ninfa Liliana Jacquet. A ação civil pública de improbidade administrativa contra o Presidente da República e a perda da sua função pública no Brasil. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 8, 1015-1033, **Anais [...]**, 2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2101/1650>. Acesso em: 02 jul. 2024.

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

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão, corrupção, ineficiência. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova Lei de Improbidade Administrativa comentada**. Leme: Mizuno, 2022.

PORTUGAL. **Regime Geral das Contraordenações**. Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de outubro. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_rgco.pdf. Acesso em: 02 jul. 2024.

PROVENZANO, Paolo. Sanzioni amministrative e retroattività in mitius: un timido passo in avanti. Nota a Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2016, n. 193. **Diritto Penale Contemporaneo**, nº 3, 2016.

RIVERO, Jean. **Curso de Direito Administrativo Comparado**. São Paulo: RT, 2004.

SÁ, Acácia Regina Soares de. A definição do Ato de Improbidade Administrativa no art. 11 da Lei nº 8.429/92 e o Direito Positivo. **Revista Âmbito Jurídico**, Distrito Federal, 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-definicao-do-ato-de-improbidade-administrativa-no-art-11-da-lei-n-o-8-429-92-e-o-direito-positivo/>. Acesso 24 jul. 24.

SANTOS NETO, Maurício Ferreira dos. **Efeitos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa na atuação da Advocacia-Geral da União**. 2023. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Disfunções do controle externo sobre os agentes públicos**: risco, medo e fuga da responsabilização. 2020. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/234522>. Acesso em: 18 jun. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, e sua resignificação. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 275-309, jul./dez. 2023.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Obra lançada no STJ discute as novidades no tratamento legal da improbidade administrativa**. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/20022024-Obra-lancada-no-STJ-discute-as-novidades-no-tratamento-legal-da-improbidade-administrativa.aspx>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2023**. 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc>. Acesso em: 02 jul. 2024.

VASQUES, Arthur Gabriel Marcon. **Direitos humanos e o exercício da capacidade política passiva**: a reforma à lei de improbidade administrativa e os novos parâmetros de legalidade à lei da ficha limpa. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2022.

VENAGLIA, Guilherme. Lei de Improbidade Administrativa: regras gerais e como funciona a nova lei. **CNN Brasil**. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entenda-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aprovada-na-camara/>. Acesso em: 22 maio 2024.

VITAL, Danilo. Conforme tese do STF, STJ mantém restrição para retroatividade da nova LIA. **Consultor jurídico**. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-29/conforme-stf-stj-mantem-restricao-retroatividade-lia/>. Acesso em: 20 jun. 2024.