



UNIVERSIDADE CHRISTUS
CURSO DE DIREITO

INGRID VASCONCELOS FARIAS BARROS

**OS NOVOS RUMOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AO
ERÁRIO: A RECONSTRUÇÃO DO PADRÃO DECISÓRIO À LUZ DA LEI
14.230/2021**

FORTALEZA
2026

INGRID VASCONCELOS FARIAS BARROS

OS NOVOS RUMOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AO
ERÁRIO: A RECONSTRUÇÃO DO PADRÃO DECISÓRIO À LUZ DA LEI
14.230/2021

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao curso de Direito da
Universidade Christus, como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel em
Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Clara Skarlleth Lopes
de Araujo Rodrigues.

FORTALEZA

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Centro Universitário Christus - Unichristus
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de Ficha Catalográfica do
Centro Universitário Christus - Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B277n Barros, Ingrid.
 OS NOVOS RUMOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
 POR DANO AO ERÁRIO : A RECONSTRUÇÃO DO PADRÃO
 DECISÓRIO À LUZ DA LEI 14.230/2021 / Ingrid Barros. - 2026.
 74 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Centro
Universitário Christus - Unichristus, Curso de Direito, Fortaleza,
2026.

Orientação: Profa. Ma. Clara Skarlleth Lopes de Araujo
Rodrigues.

1. Lei de Improbidade Administrativa. I. Título.

CDD 341.3

INGRID VASCONCELOS FARIAS BARROS

OS NOVOS RUMOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR DANO AO
ERÁRIO: A RECONSTRUÇÃO DO PADRÃO DECISÓRIO À LUZ DA LEI

14.230/2021

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao curso de Direito da Universidade Christus, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Clara Skarleth Lopes de Araujo Rodrigues.

Aprovado em: __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Profa. Clara Skarleth Lopes de Araujo Rodrigues (Orientador)
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Prof. JOSÉ GUTEMBERGUE DE SOUSA RODRIGUES JR
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Prof. Camila Arraes de Alencar Pimenta
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Dedico este trabalho aos meus pais, que me ensinaram sobre o amor, sobre a importância da família e que me possibilitam sonhar. Dedico também ao meu irmão, que me ensina tanto sobre bondade, além de ser meu melhor amigo. Dedico às minhas duas avós, por me ensinarem sobre resiliência, fé, sabedoria e força feminina. Por fim, dedico a todos os meus professores, desde o maternal à universidade, por me mostrarem o poder transformador da educação.

AGRADECIMENTOS

Tantas pessoas fizeram parte dessa trajetória universitária que é difícil resumir meus agradecimentos em uma única página, mas gostaria de iniciar minhas gratulações aos meus amados pais, que me possibilitaram ser a primeira integrante da família a cursar um ensino superior. No mais, estendo esta gratidão a toda minha família, especialmente à minha madrinha e minha avó, por tamanho apoio e torcida pelo meu sucesso profissional.

Agradeço à minha querida orientadora pela paciência e dedicação, além da profa. Paola Lins pelo auxílio na formalização deste trabalho.

Gratidão também ao meu namorado, por ser meu sustento nos dias difíceis e por ser meu parceiro em todos os outros, me impulsionando a alcançar lugares incríveis.

À todos os professores da Universidade Christus, aos colegas e amigos que tornaram essa jornada menos árdua e se fizeram uma segunda família durante esse período, aos colegas que conheci durante minhas experiências profissionais, dedico meus mais sinceros agradecimentos.

E, claro, não poderia deixar de agradecer a Deus, que me deu forças durante esses cinco anos e colocou sonhos e propósitos na minha vida através do Curso de Direito, os quais pretendo honrar.

RESUMO

O trabalho analisa os reflexos da Lei 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), com ênfase nas mudanças relativas à responsabilização por dano ao erário, que passou a exigir dolo específico para a configuração do ato ímprobo, excluindo a modalidade culposa. O objetivo principal é compreender os reflexos dessas alterações legislativas na propositura e julgamento das ações de improbidade, investigando se a reforma fortaleceu ou enfraqueceu o regime de responsabilização administrativo. Para tanto, adotou-se metodologia qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, acompanhada de análise jurisprudencial das decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª Região entre os anos de 2019 e 2026, a fim de observar as mudanças na interpretação e aplicação do dispositivo legal antes, durante e após a reforma. Os resultados indicam que a reforma promoveu maior rigor técnico e probatório para o ajuizamento das ações de improbidade administrativa, elevando a exigência de comprovação do dolo específico e da efetiva lesão ao erário. A jurisprudência contemporânea destaca a distinção clara entre irregularidade administrativa e ato ímprobo, reforçando a necessidade de individualização e prova robusta, o que evidencia maior segurança jurídica aos agentes públicos, mas também levanta questionamentos sobre a efetividade do sistema na proteção ao patrimônio público. Conclui-se que a reforma da LIA representa um equilíbrio delicado entre a preservação da moralidade administrativa, da eficiência e da probidade, e o fortalecimento das garantias aos agentes públicos submetidos ao regime sancionador. O desafio futuro reside na construção jurisprudencial que concilie a proteção efetiva dos princípios constitucionais da administração pública com a observância das garantias fundamentais no processo de responsabilização.

Palavras-chave: Lei de Improbidade Administrativa; Lei 14.230/2021; Dolo; Dano ao Erário; Direito Administrativo Sancionador.

ABSTRACT

This study analyzes the impact of Law 14.230/2021 on the Law of Administrative Improbability (Law 8.429/1992), with emphasis on changes related to liability for damage to public funds, which now requires specific intent for the act to be considered improper, excluding negligence. The main objective is to understand the impact of these legislative changes on the filing and judgment of actions for administrative improbity, investigating whether the reform strengthened or weakened the administrative liability regime. To this end, a qualitative methodology was adopted, with bibliographic and documentary research, accompanied by a jurisprudential analysis of the decisions of the Federal Regional Court of the 5th Region between 2019 and 2026, in order to observe the changes in the interpretation and application of the legal provision before, during, and after the reform. The results indicate that the reform promoted greater technical and evidentiary rigor for filing administrative misconduct lawsuits, increasing the requirement to prove specific intent and actual damage to public funds. Contemporary jurisprudence highlights the clear distinction between administrative irregularity and improper act, reinforcing the need for individualization and robust evidence, which demonstrates greater legal certainty for public agents, but also raises questions about the effectiveness of the system in protecting public assets. It is concluded that the reform of the Administrative Misconduct Law represents a delicate balance between preserving administrative morality, efficiency, and probity, and strengthening the guarantees for public agents subject to the sanctioning regime. The future challenge lies in building jurisprudence that reconciles the effective protection of the constitutional principles of public administration with the observance of fundamental guarantees in the accountability process.

Keywords: Administrative Misconduct Law; Law 14.230/2021; Intent; Damage to Public Funds; Administrative Sanctioning Law.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tabela comparativa entre o art. 10 com a redação original da Lei 8.429/1992 e a redação atual reformada pela Lei 14.230/2021	41
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução quantitativa de acórdãos mencionando o termo “dolo” e o art. 10 da LIA no TRF5 51

Gráfico 2 - Evolução quantitativa de ações em segundo grau no TRF5 contendo o termo “Improbidade Administrativa” antes e após a Lei nº 14.230/2021..... 56

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

LIA	Lei de Improbidade Administrativa
DAS	Direito Administrativo Sancionador
CF	Constituição Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CAPÍTULO 1 - O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	17
2.1 O Direito Sancionador no ordenamento jurídico brasileiro: um recorte sobre o direito administrativo sancionador e a Improbidade Administrativa.....	18
2.2 A evolução normativa da Lei n.º 8.429/1992, e a figura do combate à corrupção.....	20
2.3 O papel sancionador da Lei de Improbidade e a influência de aspectos penais no direito administrativo sancionador	25
3 CAPÍTULO 2 - APLICAÇÃO DAS NOVAS EXIGÊNCIAS NO RECEBIMENTO DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE BASEADAS NO ART. 10	30
3.1 Lei n.º 14.230/2021 e a Reforma promovida na Lei de Improbidade Administrativa	31
3.2. O artigo 10 da LIA: da responsabilização culposa à exigência de dolo..	36
3.3. O papel do Ministério Público e a crítica às alterações legislativas da Lei de Improbidade	40
4 CAPÍTULO 3 - DA CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA-JURISPRUDENCIAL PARA A REFORMA DA LIA E DOS REFLEXOS DA LEI 14.230/2021 NO REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO POR DANO AO ERÁRIO	43
4.1. Da jurisprudência anterior às alterações de 2021 e do direcionamento dos Tribunais para as mudanças legislativas posteriores	45

4.2 Decisões paradigmáticas: estudo do julgados posteriores à reforma e como a nova legislação foi recebida pelos tribunais	51
4.3 A reconstrução hermenêutica da improbidade administrativa após a Lei 14.230/2021 à luz dos Tribunais	57
5 CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa os reflexos (jurisprudenciais, processuais, doutrinários e legislativos) das alterações promovidas pela Lei 14.230/21 na Lei 8.429/92, legislações que tratam sobre a configuração de atos ímprobos e suas respectivas sanções, com foco na aplicação do artigo 10, que aborda a hipótese de responsabilização por “dano ao erário” e sofreu profundas alterações.

É inegável a relevância da Lei 8.429/92 ao legislar sobre o importante tema da improbidade administrativa. Esta norma representa a preservação, pelo menos em tese, de um serviço público transparente e com uma atuação social responsável.

Essa relevância é tamanha que já no art. 1º desta legislação tem-se a descrição de que as responsabilizações pelos atos configurados como de improbidade administrativa visam *“assegurar a integridade do patrimônio público e social”*.

Portanto, a legislação em estudo é relevante ao assegurar ao cidadão brasileiro que seus gestores e demais agentes públicos serão responsabilizados pelo enriquecimento ilícito, os danos provocados ao erário e os atos de cunho atentatório aos princípios da Administração Pública (vide artigos 9ª, 10 e 11, respectivamente).

As normas estudadas nesta pesquisa e sua aplicação regulam a atividade Administrativa e protegem os princípios basilares da Administração Pública, defendidos explicitamente na Carta Magna no seu art. 37.

Busca-se, portanto, assegurar aos cidadãos brasileiros que os seus representantes, eleitos democraticamente, exercerão um trabalho transparente, responsável e íntegro com seus eleitores, à luz da legalidade, eficiência e moralidade.

Complementarmente, as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 na Lei 8.429/92 trouxeram mudanças emblemáticas na fiscalização dos agentes públicos, especialmente diante da exclusão da responsabilidade por ações culposas.

Tais alterações impactam diretamente o combate à corrupção e a procedência dos processos de improbidade administrativa, o que justifica a necessidade de um estudo aprofundado sobre o tema, analisando seus “ônus e bônus” e as razões fundamentais que justificaram essas mudanças.

Para essa análise, foram abordadas inúmeras doutrinas, além da comparação das redações das legislações objeto do trabalho e casos concretos do TRF-5 antes e posteriormente a 2021, observando as principais razões levantadas pela acusação (ou seja, como utilizam a base legal para enquadrar os atos administrativos hodiernamente e como utilizavam antes da Lei 14.230/2021) e como o respectivo Tribunal vem decidindo sobre a temática.

Como recorte temporal, tem-se decisões judiciais recentes (de 2021 a 2026) do Tribunal Regional Federal da 5ª Região sobre sua aplicação, e aquelas referentes aos dois anos anteriores à mudança legal (de 2019-2020), especificamente tratando sobre a aplicação do art. 10 da Lei 8.429/92.

Ressalta-se que, este lapso temporal foi escolhido em razão de 2019-2020 representarem os anos imediatamente anteriores às alterações legais e, de 2021 até o ano deste trabalho (2025-2026) representarem anos posteriores as mudanças legislativas, porém, com uma jurisprudência mais consolidada sobre as novas nuances da LIA.

A proposta é mesclar nuances doutrinárias com decisões envolvendo o art. 10 da LIA em três grandes recortes temporais e históricos: 2019-2020 com uma Jurisprudência consolidada sob a redação original, 2021-2022 como um período de transição (impacto imediato da reforma) e, 2023-2026 representando anos de consolidação do novo entendimento.

A delimitação desses marcos temporais permite identificar não apenas alterações legislativas formais, mas também mudanças concretas na estrutura argumentativa das ações de improbidade.

Nesse contexto, percebeu-se - através das pesquisas posteriormente discutidas - que, antes da mudança legal, as discussões judiciais envolvendo o art. 10 da LIA concentravam-se predominantemente na ocorrência de dano ao erário e na possibilidade de responsabilização fundada em culpa grave. Após a promulgação da Lei 14.230/2021, contudo, observou-se um redirecionamento do debate jurídico para a necessidade de demonstração do elemento subjetivo doloso.

Logo, a exigência de parâmetros claros, a inserção do elemento subjetivo dolo, a necessidade de individualizar as condutas imputadas e de demonstrar elementos probatórios mais direcionados se contrapõem ao caráter genérico das peças de acusação anteriores à Lei 14.230/2021, bem como à figura do *in dubio pro societate*, teoria/princípio que, segundo a doutrina e jurisprudência, permeia a interpretação e aplicação da LIA.

Assim, propõe-se como objetivo geral analisar quais os possíveis impactos práticos da mudança estrutural da legislação 8.429/92 e qual vem sendo sua influência para o recebimento e respectivo julgamento de ações de improbidade administrativa, utilizando para isto uma análise jurisprudencial, doutrinária e legislativa.

Ademais, como objetivos específicos, que serão explorados de forma precisa em cada um dos capítulos, buscou-se (I) examinar o direito administrativo sancionador e a evolução normativa da LIA, destacando seus princípios fundamentais e a influência de institutos penais na configuração dos atos de improbidade, com ênfase nas mudanças conceituais trazidas pela Lei nº 14.230/2021; (II) analisar a aplicação das novas exigências introduzidas pela legislação de 2021 no recebimento das ações de improbidade administrativa baseadas no art. 10 da LIA, abordando a exclusão da modalidade culposa e o papel do Ministério Público frente às alterações legislativas; e (III) Comparar as decisões proferidas pelo TRF-5 antes e depois da reforma na LIA, além dos posicionamentos acadêmicos sobre a temática, identificando as fundamentações predominantes e verificando de que forma as mudanças legais impactaram a responsabilização de agentes públicos por dano ao erário e a interpretação de quais atos são passíveis de sanção por ato ímprobo.

Portanto, este trabalho representa uma profunda contribuição de cunho social e jurídico, pois viabiliza o debate acerca das alterações advindas da Lei 14.230/21 e o paralelo acerca desta materializar um avanço na proteção de princípios administrativos ou, em sentido contrário, fragilizar e dificultar a responsabilização de agentes e a figura do *in dubio pro societate*.

Quanto à metodologia, utilizou-se de maneira central a figura da pesquisa qualitativa, que ocorreu através da observação do que foi alterado na legislação, comparando-a com a redação anterior, que datava de 1992.

Complementarmente, observou-se o que a doutrina expõe sobre o assunto, além das mudanças naturalmente ocorridas na jurisprudência com a presença de novos requisitos para a caracterização dos atos ímprobos.

Adotou-se ainda o método hipotético-dedutivo na abordagem da temática, pois parte-se do questionamento central sobre quais as modificações percebidas nas decisões sobre o tema para compreender se as alterações legislativas da lei 14.230/2021 fragilizaram a responsabilização de agentes públicos, averiguando o conteúdo de decisões jurisprudências sobre o assunto, como meio de promover algumas conclusões sobre o tema e responder a pergunta de partida a partir de um teste fático da hipótese arguida.

Portanto, o trabalho compara as mudanças legais e seus respectivos reflexos nas decisões acerca da temática da improbidade administrativa ao longo dos anos, incidindo ainda os contextos fático-históricos vivenciados no decorrer dessas alterações, como a conjuntura política e jurídica do Brasil nos anos de 2013-2014 e de que maneira o legislador refletiu essas implicações sociais na nova legislação de 2021.

Para a adequada análise e fundamentação dos temas abordados, será adotada pesquisa bibliográfica, concretizada pela utilização de pareceres jurídico-doutrinários, livros e artigos acadêmicos sobre o direito administrativo sancionador, especificamente o momento e o entendimento atual acerca do que configura ato de improbidade administrativa.

A pesquisa bibliográfica será reforçada por pesquisa de natureza documental, analisando decisões jurisprudenciais do TRF-5 como recorte principal, conforme já mencionado, com o intuito de promover melhor aprofundamento e direcionamento ao estudo.

Nesse ínterim, este trabalho objetiva contribuir amplamente com a sociedade brasileira, promovendo reflexões entre os juristas, além de membros do poder legislativo e, especialmente entre todos os cidadãos, enquanto titulares diretos dos bens e princípios que busca-se proteger com as leis 8.429/92 e 14.230/21.

Propõe-se aqui um debate acadêmico complexo sobre as raízes da LIA, além dos fatores que influenciaram sua alteração, para promover uma exposição segura dos resultados práticos das mudanças legislativas.

2 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O presente capítulo propõe como objetivo primordial examinar a Lei 8.429/92 à luz do Direito Administrativo Sancionador, analisando sua evolução histórica-normativa e o papel central que desempenha como instrumento de probidade administrativa e de prevenção da corrupção.

Nesse sentido, busca-se compreender como o ordenamento jurídico brasileiro passou a estruturar mecanismos de responsabilização administrativa, especialmente após a Constituição Federal de 1988, que consagrou princípios como a moralidade, a publicidade, a legalidade e a eficiência como fundamentos basilares da Administração Pública.

A Lei de Improbidade surge como resposta a necessidade de repressão às condutas que afrontam os referidos princípios, todavia, ao longo dos anos verificou-se um movimento de revisão crítica desse regime sancionador, especialmente em razão da amplitude da responsabilização imposta pela redação original da Lei 8.429/92.

As atualizações e modificações promovidas pela Lei 14.230/2021 inserem-se nesse cenário de transformação, redefinindo parâmetros para a configuração do ato ímprobo, aplicando requisitos mais objetivos para tanto e exigindo o elemento subjetivo doloso para sua aplicação.

Portanto, a LIA compõe um microssistema estruturado a partir da Constituição Federal de 1988, que, ao mesmo tempo em que autoriza a imposição de sanções para a tutela do interesse público, impõe limites decorrentes de direitos e garantias fundamentais, inclusive institutos tipicamente penais, mas sem desconsiderar sua autonomia e lógicas próprias, já que constitui ramo independente dentro do poder punitivo estatal.

Assim, propõe-se articular uma análise da construção histórica da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente no que tange a sua relação com o combate à corrupção, os princípios fundamentais que busca resguardar, o seu papel sancionador e as novas nuances da legislação após 2021.

2.1. O Direito Sancionador no Ordenamento Jurídico brasileiro: um recorte sobre o direito administrativo sancionador e a Improbidade Administrativa

Ao debruçar-se no estudo da Lei de Improbidade Administrativa é perceptível que esta surge como instrumento sancionatório. Todavia, conforme interpretação retirada do próprio texto constitucional, especificamente no §4º do art. 37, as sanções aplicáveis em razão do cometimento de atos ímprobos são utilizadas de maneira independente, “sem prejuízo da ação penal cabível” (Brasil, 1988).

Nesse sentido, conclui-se que a LIA constitui espécie do gênero Direito Sancionador, assim como ocorre com o direito penal (Righetti, 2023, p. 68), inserindo-se especificamente no âmbito do Direito Administrativo Sancionador - DAS.

Essa “espécie jurídica” representa as diferentes ramificações em que a Administração Pública manifesta sua prerrogativa punitiva, em maneira similar ao que ocorre quando a Administração aplica multas de cunho ambiental ou quando o Fisco impõe multa ao sujeito passivo tributário, ambas as penalidades são expressões do *jus puniendi* estatal (Gonçalves; Grilo, 2021, p. 2).

O desenvolvimento e destaque do Direito Administrativo Sancionador - DAS encontra-se intimamente relacionado à expansão do Direito Administrativo no ordenamento jurídico brasileiro. Isto porque, esse último representa o conjunto de normas e prerrogativas responsáveis por disciplinar a organização, o funcionamento e o controle da atuação da Administração Pública nos diferentes entes federativos, orientando a tutela e a concretização do interesse público, em consonância ainda com as garantias e direitos fundamentais dos administrados, assegurados na Constituição Federal (Oliveira; Grotti, 2020, p. 2).

Portanto, o Direito Administrativo, a partir do exercício das funções administrativas, é o cerne da concretização de todos os outros direitos, pois a partir de políticas públicas, consequentemente, a partir da atuação dos gestores e agentes públicos, suas escolhas, sua gestão de finanças e a responsabilidade de suas atuações, é que se concretiza, aplica e executa as necessidades dos cidadãos.

Para garantir a concretude e tutela do interesse público, a Administração dispõe de prerrogativas que incluem a possibilidade de sanções, as quais encontram-se institucionalizadas no ordenamento jurídico (Oliveira; Grotti, 2020, p. 2), como o exemplo da Lei 8.429/92.

A formalização e organização do DAS vem atrelada ao fenômeno da constitucionalização do microssistema administrativo-sancionador, que ocorre desde a Constituição de 1988 – especialmente disciplinado no art. 37 do referido diploma legal –, e, com relação a temática da Improbidade, foi posteriormente reforçado pelas leis 8.429/92 e 14.230/21.

Este processo de sistematização discute o alcance de direitos e garantias na aplicação de sanções administrativas (Oliveira; Grotti, 2020, p. 6), tendo em vista seu caráter punitivo e, conseqüentemente, a restrição de direitos e imposição de obrigações que exerce sobre a parte sancionada.

Diante desse cenário, observa-se que a consolidação e estruturação do DAS advém da necessidade de equilibrar a atuação estatal fundada na proteção do interesse público e a observância de garantias mínimas aos administrados sujeitos a possíveis penalidades.

O recorte do Direito Administrativo Sancionador para o tema da Improbidade Administrativa, apresenta-se como relevante mecanismo de proteção da finalidade pública.

Por meio do exercício do poder punitivo do Estado, busca-se viabilizar uma atuação administrativa orientada nos princípios constitucionais, como a moralidade e eficiência, e na boa gestão dos recursos públicos, responsabilizando os agentes que atuem em desconformidade com estes parâmetros, porém, de forma estruturada e constitucionalmente/legalmente limitada.

Sob esta perspectiva, vislumbra-se que a improbidade, ao pautar-se na integridade do patrimônio público e social, à luz da redação do art. 1º da Lei 14.230/21, perpassa por diferentes ramos do direito, dentre eles o constitucional e até mesmo o penal.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o fenômeno da normatização de princípios e garantias no Brasil, os quais se estruturaram no campo punitivo extrapenal. Nesse contexto, intensificou-se o debate doutrinário acerca da delimitação teórica e identitária do Direito Administrativo Sancionador, especialmente em relação ao Direito Penal, uma vez que, embora ambos integrem o mesmo gênero jurídico, *“estes sistemas sancionatórios não guardavam similitude de lógica operativa”* (Oliveira; Grotti, 2020, p. 8).

Assim, mesmo reconhecendo uma unidade principiológica do poder punitivo estatal, existem diferentes graus entre as sanções, os tipos de ilícitos e a relevância dos bens jurídicos tutelados, havendo na transição entre o Direito Penal e o Administrativo Sancionador “uma zona de discricionariedade do legislador” (Oliveira, 2012, p. 127), a qual a reforma da LIA busca delimitar.

Logo, a compreensão sistemática da Improbidade Administrativa pertence ao Direito Administrativo Sancionador, isto porque, a Constituição Federal resguarda a independência desta área punitiva (Oliveira; Grotti, 2020, p. 11), justificando a necessidade de um estudo mais personalizado sobre sua aplicação e estruturação, especialmente após a reforma da Lei 8.429/92.

No decorrer das últimas décadas, o DAS aplicado à Improbidade consolidou-se como o principal sistema de natureza não penal voltado para a efetivação dos princípios constitucionais que regem o Direito Público, assumindo um protagonismo na disciplina das diferentes esferas de atuação estatal (Oliveira; Grotti, 2020, p. 11).

Todavia, esta independência entre os institutos penalizadores não afasta a aplicação e influência de preceitos penais nas ações de Improbidade – a exemplo da demonstração do dolo –, especialmente após as mudanças legislativas promovidas em 2021 e o posicionamento que os Tribunais Superiores têm adotado perante o tema e seu processamento, conforme será debatido em tópico oportuno.

2.2 A evolução normativa da Lei n. 8.429/1992 e a figura do combate à corrupção

Já no século XVIII, o autor Montesquieu promoveu reflexões sobre a política, a corrupção e os princípios que regem-na. Conforme suas considerações na obra *O espírito das Leis*, na qual aborda sobre a estrutura da corrupção nos governos, Montesquieu parte do pressuposto de que quase sempre esta se origina da corrupção dos princípios atrelados àquele governo (Montesquieu, 2000, p. 121).

Deste pressuposto o autor analisa a democracia e sua defasagem a partir da perda da ideia de igualdade ou sua manifestação em excesso, na qual, em ambas as configurações, a partir do desequilíbrio na aplicação da igualdade e do próprio princípio da democracia, o povo torna-se corrupto e o poder democrático fragiliza-se, sendo substituído (Montesquieu, 2000, p. 122-123).

Sob esta ótica filosófica e compreendendo a importância dos princípios em uma administração, é possível realizar um paralelo com a realidade brasileira. Assim, como Montesquieu identifica que a origem da corrupção estatal estaria na dispersão dos seus princípios e, considerando aqueles que regem a Administração Pública no Brasil – que restam consagrados no art. 37 da Constituição Federal, sendo estes a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, a corrupção do governo brasileiro iniciaria com a corrupção dos referidos princípios basilares descritos no texto constitucional, logo, a degeneração desses institutos representa a origem do enfraquecimento da ética pública e da confiança social nas instituições.

Suplementarmente, reafirmando a relação direta entre estes princípios e os instrumentos anticorrupção, Maria Sylvia Zanella Di Pietro aduz que a inserção do princípio da moralidade administrativa na Constituição Federal de 1988 veio como resposta à preocupação com a ética na Administração Pública e como meio de combate à corrupção e à impunidade, pois, após sua inclusão na CF/88, a improbidade administrativa adquiriu uma abrangência maior (Di Pietro, 2009, p. 804).

É nesse contexto que surge a Lei 8.429/92, como um instrumento normativo destinado a reprimir condutas que atentam contra esses valores fundamentais, consagrados nos princípios da administração pública, em especial a moralidade.

Nesses termos, a referida legislação regulamenta as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, isto é, as ações dos agentes públicos que contrariam os princípios da administração estatal, como a legalidade, impessoalidade

e eficiência. Assim, sua relevância dá-se em razão da probidade administrativa constituir-se como direito fundamental difuso na sociedade, derivado dos princípios constitucionais já debatidos e do dever de boa administração (Santos, 2012, p. 11).

Sob esta ótica, conforme ressalta André de Carvalho Ramos (2002, p. 19), “a improbidade administrativa é a designação técnica da chamada corrupção administrativa, pela qual é promovido o desvirtuamento dos princípios basilares de uma administração eficiente, transparente e equânime”, logo, à luz das reflexões de Montesquieu e Di Pietro, pode-se concluir que a LIA não resguarda apenas a moralidade administrativa, como também atua como um dos principais meios de combate à corrupção.

Portanto, apesar da complexidade envolta no termo corrupção, que possui um significado de difícil precisão, é inegável que este carrega uma relação indissociável com a temática da improbidade administrativa. Este nexos intrínseco pode ser compreendido pela percepção da improbidade como um ato de corrupção em sentido amplo, como também no papel desenvolvido pela Lei de Improbidade Administrativa enquanto mecanismo de prevenção e repressão de suas formas (Almeida, 2021, p. 131).

Sobre a temática da corrupção do Brasil, trata-se de um instituto presente desde as raízes histórico-políticas da nação, que ainda enquanto colônia sustentada por uma monarquia absolutista consagrava uma ideia de que o patrimônio público deveria, primordialmente, atender aos interesses da nobreza e realeza, ou seja, já havia um favorecimento daqueles que ocupavam um papel de gestão em detrimento dos populares, que eram administrados (Carneiro, 2021, p. 2). Essa herança histórica traz um pensamento de que a ocupação de cargos públicos pode ser utilizada em benefício próprio, fixando uma cultura política de favorecimento e regalias.

Todavia, especialmente após a Constituição Federal de 1988 o país consagrou novas concepções e princípios para a Administração, promovendo uma valorização de comportamentos transparentes, éticos e morais dos seus agentes públicos (Carneiro, 2021, p. 3), logo, o modelo de supremacia do interesse público e de sua indisponibilidade tornou-se o parâmetro central do Estado após 1988.

Esses conceitos firmados na Carta Magna configuram os ideais os quais os cidadãos brasileiros esperam de seus gestores, e que após uma série de escândalos de corrupção, como a Operação Lava Jato e o Mensalão, incentivaram um grau maior de reprovabilidade das condutas desvirtuadas dos princípios da administração, exigindo uma resposta sancionatória firme e proporcional à gravidade dos atos, que atue como instrumento penalizador, mas também com um caráter pedagógico, o que é refletido na Lei Anticorrupção, bem como na Lei de Improbidade Administrativa.

A temática da corrupção tornou-se tão afluída no Brasil que, em 2015, segundo pesquisa do Datafolha, divulgada no Jornal Folha de S. Paulo, 34% dos eleitores indicaram a corrupção como o principal problema do país, superando temas como saúde (16%) e desemprego (10%). Ademais, embora o referido percentual tenha diminuído ao longo dos anos, continuou ocupando posição de destaque na pauta pública, pois em 2018 manteve-se dentre as principais preocupações e problemáticas da nação, assumindo o terceiro lugar (Sadek, 2019, p. 2).

Complementarmente, os reflexos dessa conjuntura política-social e sua relação com a LIA podem ser verificados empiricamente na jurisprudência, pois, em uma breve pesquisa no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, filtrando pela expressão “Improbidade Administrativa” e considerando os 4 anos posteriores a 2014 (2014 - 2018), emblemático ano do maior escândalo de corrupção do país, foram encontradas 2.396 processos de improbidade, em contrapartida, utilizando o mesmo filtro temático, porém tomando como lapso temporal os 4 anos anteriores a 2014 o acervo processual diminui para 1.734 documentos, ou seja, após a Operação Lava Jato (2014) o número de ações de improbidade no TRF-5 obteve um aumento de aproximadamente 38,17%, o que representa uma evidência do liame entre a Lei 8.429/92 e o combate à corrupção.

Isto posto, a corrupção configura-se como um instituto inegavelmente complexo, no qual o seu combate exige esforços múltiplos e de diversos atores sociais, desde os cidadãos e a imprensa até os próprios parlamentares e membros do poder executivo (Carneiro, 2021, p. 18), por isso, é necessário um instrumento normativo que representa um desestímulo concreto destas condutas, e a Lei de

Improbidade Administrativa desempenha esta atribuição, ou pelo menos foi desenvolvida com este objetivo.

Por esta razão, há uma relevância indiscutível da Lei 8.429/92 na proteção dos princípios da Administração e na proteção do patrimônio público e social, finalidades legais dispostas no art. 1º da referida legislação:

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.

Dada essa relevância, é natural que o instituto da improbidade tenha sido objeto de reavaliação e atualização legislativa. Assim, a Lei 14.230/2021 torna-se igualmente necessária de estudo e debate, pois promoveu mudanças significativas à primeira, como a supressão da modalidade culposa na configuração da conduta ímproba e a exigência de individualização das modalidades imputadas.

Apesar dessas alterações representarem uma consolidação de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais anteriores – que já discutiam sobre a necessidade de conduta dolosa, qualificada pela má-fé do agente, para caracterizar ato de improbidade –, conferindo maior precisão técnica e segurança jurídica ao tema, o Ministério Público problematiza alguns dos dispositivos da legislação e aduz um possível prejuízo social em razão da dificuldade na responsabilização dos agentes públicos após 2021.

Todavia, independente das alterações promovidas, a Lei 8.429/92 permanece como um dos mais relevantes instrumentos de tutela da moralidade e da probidade administrativas.

A reforma advinda da Lei 14.230/2021 não descaracteriza os objetivos da LIA, mas busca estabelecer critérios mais precisos para a responsabilização e caracterização de atos ímprobos, em consonância com a evolução do direito administrativo sancionador.

Dessa forma, mesmo diante das profundas modificações legislativas e o aprimoramento do sistema de responsabilização de agentes públicos, que tornou-se menos genérico, exigindo critérios mais rígidos para que se proponha ações de

improbidade, é certo que o combate à corrupção permanece como fator central da Lei de Improbidade Administrativa.

A repressão promovida por esta legislação aos atos que ferem os princípios da administração e desviam verbas do patrimônio público não representa apenas um instrumento ético, mas um efetivo mecanismo de concretização da ordem constitucional e da preservação das instituições públicas, à luz da supremacia do interesse público.

Nesse ínterim, compreender a temática da improbidade administrativa sob a perspectiva de proteção de princípios constitucionais (art. 37 da CF/88) e, conseqüentemente, como meio de enfrentamento à corrupção, aplicando a esses agentes ímprobos relevantes sanções, exige analisar as Leis 8.429/92 e 14.230/2021 no sentido amplo do direito administrativo sancionador, no qual sua estrutura principiológica propõe a observância de garantias fundamentais no exercício do poder punitivo do estado, aproximando-o do direito penal.

2.3. O papel sancionador da Lei de Improbidade e a influência de aspectos penais no direito administrativo sancionador

A Lei 8.429/92 impõe a responsabilização de agentes que praticam condutas ímprobas, aplicando-lhes sanções administrativas como a perda da função pública, o pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial ou do dano provocado, a proibição de contratar com o poder público e a suspensão de direitos políticos por até 14 anos.

Todavia, apesar das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa não possuírem caráter penal, seja porque a própria Constituição Federal dispõe expressamente essa distinção no §4º do seu art. 37, seja porque as penalidades dispostas na LIA não correspondem a privação de liberdade do indivíduo (Gambogi, 2024, p. 4), é inegável que o Direito Administrativo Sancionador, semelhante ao direito penal, deriva do *jus puniendi* estatal (Righetti, 2023, p. 68), apresentando, em certa medida, uma aproximação principiológica e conceitual com o direito criminal.

Nesse sentido, apesar das naturezas jurídicas serem diferentes quando comparado o direito penal ao administrativo sancionador – que são institutos independentes, conforme dispõe o art. 12, caput, da LIA –, de certo, ambos correspondem a espécies de um mesmo gênero, qual seja, o direito sancionador, por isso.

Nessa perspectiva, os autores espanhóis Tomillo e Rubiales trazem a reflexão de que o Direito Penal deve ser a “casa comum” de toda manifestação do poder de punir do Estado, dada sua “construção intelectual e científica notável” (Tomillo; Rubiales *apud* Oliveira, 2012, p. 127).

Assim, a aproximação da área penal ao sistema do DAS estaria além da aplicação de garantias, mas ainda na construção da interpretação a ser adotada perante a sanção administrativa, considerando assuntos amplamente debatidos na doutrina penalista, como a autoria, cômputo da prescrição, causas de aumento e diminuição de pena e outros (Oliveira, 2012, p. 127).

Sob esta ótica, a reforma promovida pela Lei 14.230/21 promoveu uma abordagem diferente para o que caracterizaria fatos puníveis como improbidade, retirando a genericidade das descrições legais.

O legislador modificou os critérios de imputação, harmonizando-os de forma explícita com os princípios constitucionais do direito sancionador (art. 1º, §4, Lei 14.230/21), englobando, por exemplo, a presunção de inocência e o princípio da lesividade (Mendonça; Carvalho, 2022, p. 12), institutos classicamente atribuídos ao direito penal.

Adicionalmente, vislumbra-se que o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nunes Marques, durante seu voto em sede do ARE 843.989, afirmou em 2022 que “em face de uma pretensão punitiva, quer no âmbito penal, quer no campo administrativo, o regime jurídico aplicável é o de direito sancionador”, o que para o ministro significa que o procedimento administrativo sancionador deve reger-se “pelos mesmos direitos e garantias fundamentais e constitucionalmente previstos contra a pretensão punitiva”.

Assim, as constatações retro advém do reconhecimento de que, sob o ponto de vista qualitativo, não há uma diferença substancial entre a sanção administrativa e a penal, pois em ambas o Estado manifesta seu poder punitivo perante condutas antijurídicas.

Desse modo, é necessário a observância de um núcleo mínimo de garantias aplicáveis à atuação sancionatória estatal, seja pelo seu exercício na esfera administrativa ou na jurisdição penal, e, essa compreensão revela-se especialmente relevante na seara da improbidade administrativa, em que, dado a gravidade e repercussão de suas sanções, vem promovendo um tratamento garantista semelhante ao conferido ao processo penal (Gonçalves; Grilo, 2021, p. 3).

Frise-se, porém, que o posicionamento quanto à natureza da LIA ainda é controverso na jurisprudência, pois os Ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin reconheceram a irretroatividade da lei benéfica no âmbito dos processos de improbidade, tendo em vista a natureza supostamente cível dessas ações. Todavia, a referida conclusão dos Ministros é heterodoxa, pois materialmente as sanções aplicáveis pela legislação 8.429/92 advém do Direitos Administrativo Sancionador (Magami Junior, 2024, p. 5).

Além disso, a redação da LIA é expressa em seu art. 17-D quanto à natureza das ações de improbidade não constituírem ações cíveis (Magami Junior, 2024, p. 5). Na mesma medida, o art. 1º, §4º, conforme já mencionado, expõe que o sistema da improbidade aplica princípios do direito sancionador.

Por estas razões, conclui-se que há uma relação mais próxima com o âmbito penal do que com o cível, e este é um posicionamento majoritário entre os doutrinadores brasileiros:

[...] A natureza jurídica do direito sancionador é a mesma, seja no direito penal, seja no direito administrativo (ou tributário, ambiental, eleitoral, improbidade etc.). O Estado é o detentor do jus puniendi, sendo prerrogativa sua prever, normativamente, os casos nos quais alguém será sancionado pela sua conduta ilícita. Por adequação ou intensidade, algumas penas são de natureza penal; outras penas serão administrativas.

Entretanto, analisando sob o prisma da teoria geral do direito, o direito sancionador é o mesmo, em sua origem. [...] (Gonçalves; Grilo, 2021, p. 7).

Complementarmente, esta aproximação entre o direito administrativo sancionador e o direito penal tornou-se ainda mais discutida a partir de 2021, com as mudanças promovidas pela Lei 14.230/21 na temática da improbidade administrativa. Dentre as alterações tem-se: a exigência de critérios mais objetivos para configuração das condutas dos art. 9º, 10 e 11, a necessidade de individualizar as ações imputadas e de demonstrar elementos probatórios mais direcionados ao propor a ação e, a limitação a um único tipo para cada ato de improbidade alegado.

Ademais, dentre as modificações legislativas, uma das emblemáticas alterações foi a supressão da modalidade culposa, que pode ser percebida ao longo da legislação em artigos como o 1º, § 1º e § 3º, ou o art. 9º, que antes não manifestava-se acerca do caráter subjetivo da conduta, e agora especifica “mediante a prática de ato doloso”. Portanto, verifica-se que ao longo dos anos a Lei de Improbidade Administrativa promoveu a exigência de critérios mais rígidos e objetivos para caracterizar as condutas ímprobas.

Logo, essa evolução normativa demonstra a necessidade de realizar, nos processos de improbidade administrativa, um exame quanto a tipicidade material e a lesividade na configuração dos atos de improbidade, o que decorre do princípio constitucional da culpabilidade.

Assim, a imputação de um ato como ímprobo deve ser precedida da existência de elementos como a legalidade formal ou tipicidade, legalidade material ou lesividade, antijuridicidade e culpabilidade, em conformidade com os princípios constitucionais do direito sancionador enquanto gênero (Gonçalves; Grilo, 2021, p. 11).

Esta ótica foi reafirmada quando, para além do instituto do dolo, as recentes alterações fixaram uma ideia que já era debatida na doutrina e jurisprudência anteriores a 2021, de que não somente este elemento subjetivo é capaz de caracterizar o ato de improbidade, pois em determinadas situações existirá a ilegalidade e a má administração dos bens públicos, mas essas percepções, se não estiverem acompanhadas de comprovação da má-fé do agente e de sua intenção em ferir a coisa pública, não serão puníveis pela LIA.

Sobre estas alegações, os professores Rafael Oliveira e Daniel Neves (2020, p. 7), escreveram em seu livro “Manual de improbidade administrativa: direito material e processual” que, ainda em 2020, portanto antes das alterações da lei 14.230/2021, a improbidade seria, fazendo uma analogia, uma modalidade qualificada pela efetividade e gravidade da lesão ao bem jurídico tutelado, além da intencionalidade do agente em ferí-lo.

Portanto, nas palavras dos referidos autores, “a improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator” (Oliveira; Neves, 2020, p. 7). Logo, vê-se que as alterações legislativas discutidas apenas consolidaram o que a doutrina já discutia, demonstrando assim que, emblemáticos posicionamentos doutrinários como esse foram redirecionando, junto com a jurisprudência, a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa e encaminhando-a para aplicação de princípios e preceitos típicos do processo penal, como a culpabilidade e demonstração de lesividade.

Nessa conjuntura, após a Reforma promovida pela Lei 14.230/2021, o conceito de improbidade administrativa parte do pressuposto de ser necessariamente um ato ilícito doloso (Neves; Oliveira, 2022, p. 5), o que exige um acervo probatório mais rígido e dificultoso para sua demonstração.

Assim, alguns atos, mesmo vistos como ilegais e prejudiciais para a administração, na ausência de requisitos como o dolo, a má-fé e a intenção do gestor em promover a conduta ímproba, restarão imunes de responsabilização pela legislação discutida.

Nesse sentido, a inserção de critérios mais rígidos para propor ação de improbidade contrapõe-se ao caráter genérico das peças de acusação anteriores à Lei 14.230/2021, bem como à figura do *in dubio pro societate*, teoria/princípio que, segundo a doutrina e jurisprudência, deveria permear a interpretação e aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Por esta razão, questiona-se a existência de uma consequência social adversa, além de um prejuízo ao Estado brasileiro, em razão de um abrandamento da

responsabilização dos atos de improbidade, que agora exigem mais requisitos para a sua configuração, dificultando-a (De Souza, 2022, p. 2).

Essas críticas permeiam a ideia de que a moralidade pública não seria baseada unicamente na intenção do gestor, pois a proteção ao interesse público estaria muito além disso. Nesta perspectiva, a mudança legislativa teria fomentado a desorganização administrativa e a ausência de compromisso com a coisa pública, promovendo um sentimento de impunibilidade (De Souza, 2022, p. 7).

Dessa forma, de maneira geral, observa-se que a evolução normativa e interpretativa da LIA após 2021 promoveu uma aproximação sistemática com o direito penal.

Vê-se na legislação a incorporação de conceitos como a tipicidade, culpabilidade, presunção de inocência e lesividade, demonstrando um alinhamento entre o direito administrativo sancionador e o modelo garantista constitucional na aplicação de sanções.

Enquanto integrante do direito sancionador, ao exigir a comprovação do dolo e a demonstração de lesão concreta ao bem jurídico tutelado, a Lei de Improbidade Administrativa busca também promover responsabilizações mais precisas e segurança jurídica aos respectivos processos.

Destarte, para além das críticas atreladas às consequências práticas dessas alterações, o regime atual da LIA busca harmonizar a proteção ao patrimônio público com o respeito às garantias constitucionais atribuídas ao direito sancionador, do qual a temática da improbidade inegavelmente faz parte, sem, contudo, confundir-se com o direito penal em sentido estrito.

3 APLICAÇÃO DAS NOVAS EXIGÊNCIAS NO RECEBIMENTO DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE BASEADAS NO ART. 10

Este capítulo propõe uma análise sistemática sobre as transformações introduzidas pela Lei 14.230/2021 no regime administrativo-sancionador da Improbidade administrativa.

Para além de uma atualização normativa, a reforma promoveu uma mudança de paradigma ao redesenhar os contornos da responsabilidade subjetiva dos agentes públicos, exigindo o dolo específico como elemento central na tipificação de condutas ímprobas.

Em primeira análise, examina-se a reforma comparando-a com a redação original da LIA e destacando a inserção de parâmetros objetivos que elevaram o rigor técnico e procedimental para o ajuizamento dessas ações, buscando mitigar o fenômeno do “apagão das canetas”.

Após, o estudo traz um enfoque no art. 10 da legislação, abordando a transição da responsabilidade culposa para a exclusivamente dolosa nos atos que geram prejuízo ao erário, discutindo assim as implicações práticas dessa escolha legislativa em contraposição à necessidade de proteção ao patrimônio público.

Por fim, aborda-se o protagonismo do Ministério Público e as intensas resistências institucionais e doutrinárias à nova legislação, utilizando das críticas desses atores sociais para refletir acerca da eficácia do sistema sancionatório em discussão.

Através dessa trajetória expositiva, pretende-se compreender se os novos dispositivos legais promovem uma atuação eficaz no combate à corrupção e a má gestão, ou se, em sentido contrário, reduzem as possibilidades de responsabilização de agentes e o ressarcimento ao erário.

3.1. Lei n.º 14.230/2021 e a Reforma promovida na Lei de Improbidade Administrativa

As mudanças promovidas pela Lei 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa foram de tal magnitude que, ao comparar as redações de ambas as legislações, constata-se que houve uma descaracterização da redação original da LIA, que obteve quase que a totalidade de seus dispositivos alterados (Neves; Oliveira, 2022, p. 3).

As mudanças são percebidas desde o preâmbulo da legislação, ademais, o art. 1º da Lei 8.429/92, que antes possuía apenas o parágrafo único, adquiriu oito novos parágrafos, que esclarecem temas como a configuração dos atos de improbidade (§1º), o que se compreende como dolo para os fins da legislação (§2º) e a quais sujeitos se aplicam a respectiva lei (§6º e §7º).

Todavia, dentre as mudanças promovidas no art. 1º, a exigência de dolo merece especial destaque, pois, a necessidade deste aspecto subjetivo restar devidamente demonstrado para a caracterização dos atos de improbidade influenciou significativamente o recebimento das respectivas ações, que antes abrangiam condutas culposas.

O dolo, a partir de 2021, representa o elemento primordial para a tipificação da conduta ímproba, em todas as suas modalidades (art. 9º, 10 e 11), sendo este elemento descrito como a conduta deliberada e consciente voltada à obtenção de um resultado ilícito tipificado nos art. 9º ao 11 da legislação, não se configurando com a simples vontade do agente (De Souza, 2022, p. 6), mas com a intenção em torno de seu agir, ou seja, com o fim de obter enriquecimento ilícito, promover prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios da administração pública, violando deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade (Brasil, 2021).

Portanto, a figura do “dolo” obteve uma modificação interpretativa, pois com a reforma da LIA não torna-se suficiente a existência de um dolo genérico, mas exige-se que este seja específico e direcionado ao ato ímprobo. Por esta razão, não é suficiente arguir a culpa grave ou o erro grosseiro como hipóteses de responsabilização, pois a legislação de 2021 suprimiu esses formatos de atuação de seu fluxo punitivo (Neves; Oliveira, 2022, p. 6).

Porém, não somente a restrição de condutas dolosas do agente adveio como elemento essencial na construção das iniciais das ações de improbidade, mas também a inserção de requisitos objetivos que devem acompanhar a peça exordial, descritos especialmente no art. 17 da nova legislação, como a individualização da conduta do réu e de sua autoria, os documentos probatórios acerca da veracidade fática e do dolo imputado e, em primeiro momento, a restrição do Ministério Público como único legitimado ativo, o que foi ampliado posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7042 e 7043, que expandiu este rol para constituir os entes públicos lesados também como legitimados ativos (Brasil, 2022).

Assim, após a vigência da Lei 14.230/2021 e a inserção de uma série de novos parâmetros objetivos que devem ser apresentados desde a petição inicial, exige-se um esforço probatório superior por parte do Ministério Público ao propor ações de improbidade administrativa (Fernandes, 2022, p. 4), o que consequentemente vem impactando o prosseguimento dessas ações, que encontram dificuldades desde a etapa de recebimento.

Por esta razão, as modificações introduzidas pela Lei 14.230/2021 foram alvo de forte resistência e debate pela mídia, pela opinião pública, pelas instituições que compõem o judiciário e, pelas diversas doutrinas e demais produções acadêmicas sobre o assunto.

Dentre as discussões levantadas a exigência de dolo merece destaque, pois fora questionado se este critério para a configuração dos atos de improbidade poderia restringir a aplicação das sanções, viabilizando uma margem para que gestores com condutas reprováveis deixassem de ser responsabilizados. Dessa maneira, difundiu-se a percepção de que a reforma acabaria por favorecer maus administradores, pois foram retiradas algumas práticas socialmente reprováveis do alcance da legislação (De Souza, 2022, p. 6).

Deve haver semelhante destaque a redução do valor máximo das multas aplicáveis aos atos ímprobos. Antes de 2021, a título de exemplificação, a redação do art. 12, I, da Lei 8.429/92, previa o pagamento de multa civil de até três vezes mais do que a quantia referente ao acréscimo patrimonial obtido com as condutas de

enriquecimento ilícito, agora, após a reforma legal, o mesmo inciso dispõe que o valor da multa será equivalente apenas ao valor do acréscimo patrimonial (Brasil, 2021).

Com relação aos atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, dispostos no art. 11 da LIA, também houve mudança relevante no âmbito de suas sanções. Em síntese, a legislação anterior permitia que os referidos atos ensejassem, dentre outras punições, a perda da função pública, todavia, a nova redação afastou essa consequência jurídica. Mudanças dessa natureza acabaram por relativizar deveres basilares do gestor – como o de prestar contas, zelando pela transparência na administração –, flexibilizando obrigações centrais de uma boa administração e fomentando um menor comprometimento com a coisa pública (De Souza, 2022, p. 7).

Logo, as referidas alterações suscitarão questionamentos sobre a verdadeira finalidade da nova legislação, levantando dúvidas se a redação hodierna estaria efetivamente orientada no interesse público ou, em sentido diverso, a um abrandamento das punições impostas aos gestores contrários à probidade (De Souza, 2022, p. 6).

Isso porque, a Lei de Improbidade Administrativa tem como propósito essencial proteger o patrimônio público e reprimir comportamentos lesivos à administração, porém, a suavização das multas cíveis aplicadas e a supressão de modalidade culposa representam uma proteção maior ao autor do ato de improbidade do que à sociedade, à administração pública e ao erário.

Por outra perspectiva, a nova redação da LIA foi redigida para promover maior segurança jurídica aos agentes públicos, que anteriormente estavam passíveis de processos de improbidade por condutas culposas, como erros na conduta administrativa que gerassem prejuízo público, mesmo que sem intenção de praticar a ação ilícita. Nesses termos, a Lei 14.230/2021 visou promover maior liberdade para o trabalho desses servidores, para que não temessem agir por receio de sofrerem possíveis ações sancionatórias (Fernandes, 2022, p. 5).

Este objetivo é percebido em diversos dispositivos da Lei 14.230/2021, dentre eles o §8º do art. 1º, que descaracteriza a improbidade administrativa em situações em que o agente atua com base em uma interpretação divergente da

legislação, apoiado em decisões judiciais, mesmo que não consolidadas, mas que posteriormente tornam-se pacíficas ou prevalecem em sentido diverso ao que foi praticado pelo autor. É o que a doutrina define como “delito de hermenêutica”, no qual a LIA expressamente inibiu sua punibilidade, justamente para impedir que o receio de responsabilização provocasse uma paralisia administrativa diante das decisões que o agente público precisa tomar em contextos de riscos e incertezas (Neves; Oliveira, 2022, p. 11-12).

Outro interessante acréscimo advindo da nova legislação, o qual não há correspondente na Lei 8.429/92, é a redação do §10-D, do art. 17 da LIA, pois neste parágrafo o legislador introduz outra delimitação para as exordiais: para cada ato imputado como ímprobo, o autor deve relacionar a uma única tipificação entre aquelas previstas nos art. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, vedando que uma mesma ação seja enquadrada, simultaneamente, em mais de um tipo legal (Neves; Oliveira, 2022, p. 80).

Nesse sentido, é imprescindível refletir que a atividade administrativa está constantemente atrelada a riscos, afinal, o gestor público lida diariamente com o sopesamento entre a limitação orçamentária e as necessidades públicas, fazendo-se essencial um estudo quanto às prioridades atreladas àquela população, pois o Estado atua sob os limites de suas possibilidades práticas, conforme dita o princípio da reserva do possível.

Sob esta ótica, antes da reforma, o modelo de controle aplicado aos agentes públicos vinha assumindo contornos marcadamente punitivistas, aproximando-se da responsabilidade objetiva, em contrariedade ao que disciplina o art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Assim, a antiga redação fazia com que, em diversas situações, a simples verificação da ação ou omissão, somada ao dano e ao nexos causal, eram suficientes para justificar a responsabilização de agentes, sem a devida análise de aspectos subjetivos que deveriam nortear a imputação individual (Gullo, 2022, p. 106).

A responsabilização por improbidade anterior à Lei 14.230/2021 era, portanto, ampla e apoiava-se em princípios dotados de elevado grau de abstração. Nesse contexto, o exercício da função pública passou a representar um risco elevado

ao próprio agente, que, receoso com a probabilidade de responder a ações de ressarcimento ou de improbidade administrativa, com considerável chance de procedência, adotava estratégias defensivas e de autoproteção, muitas vezes em detrimento da atuação administrativa necessária (Gullo, 2022, p. 106), fenômeno conhecido como “apagão das canetas”, que trata-se da paralisia de agentes públicos em razão do medo dos atos de controle e responsabilização que recaem sobre este, gerando um efeito prejudicial de ineficiência administrativa (Gulla, 2022, p. 10).

Diante de todo o exposto, conclui-se que a Lei 14.230/2021 redesenhou profundamente o regime jurídico da improbidade administrativa, e em mesma medida elevou o rigor técnico necessário para a propositura destas ações, redefinindo os limites da responsabilização direta de agentes públicos.

Assim, a reforma da legislação basilar deste trabalho, a Lei de Improbidade Administrativa, promoveu uma espécie de filtragem de ações excessivamente amplas e a diminuição do caráter punitivista que marcava a redação anterior da LIA.

Não obstante, as transformações já amplamente debatidas ao longo do capítulo suscitaram dúvidas quanto ao impacto negativo sob a finalidade de proteção ao patrimônio público e a efetivação do combate a práticas ímprobas, sobretudo pela suavização de penalidades e a supressão da modalidade culposa do âmbito sancionatório.

Portanto, a Lei 14.230/2021 representa um marco de tensão entre dois vetores: a busca por segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade na responsabilização por improbidade, e, por outro lado, o enfraquecimento dos instrumentos de tutela da probidade administrativa.

Nessa conjuntura, caberá à interpretação jurisprudencial, aliada à produção acadêmica, equilibrar esses polos contrastantes, assegurando que a legislação alcance seu propósito sem comprometer a defesa do interesse público e a eficiência estatal.

Por essa razão, este trabalho busca compreender a mudança da LIA não somente por um aspecto teórico, mas de forma prática ao comparar decisões judiciais

sobre a temática sob a ótica de momentos diferentes da legislação (antes e após 2021).

3.2. O artigo 10 da LIA: da responsabilização culposa à exigência de dolo

O art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa – que será utilizado como recorte de estudo –, historicamente, ocupava posição de destaque no regime da Improbidade Administrativa.

O respectivo artigo regula a responsabilização de agentes por atos que causam prejuízo ao erário, temática que gera extrema comoção social e midiática, pois muitas vezes vem acompanhada de escândalos de corrupção e de desvios de verbas públicas.

Diferente dos artigos 9º e 11, ambos também da Lei 8.429/92, o art. 10 previa expressamente, em sua redação original de 1992, a possibilidade de responsabilização por dolo e por culpa, punindo, portanto, as condutas decorrentes de negligência, imprudência e imperícia do agente público.

Essa distinção do artigo que resguardava o dano ao erário em comparação com os demais já gerava um debate doutrinário e jurisprudencial antes mesmo das mudanças normativas. Parte da doutrina sustentava que, à luz do direito penal, seria necessária previsão expressa para que se admitisse punição por ato culposos, razão pela qual apenas o art. 10 comportaria esta forma de responsabilização (Carvalho Filho *apud* Alves, 2024, p. 7).

Complementarmente, o Superior Tribunal de Justiça firmou este entendimento em decisões datadas de mais de uma década antes da elaboração da Lei 14.230/2021:

As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9.º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que apenas para as do art.10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio

da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, não se tolera responsabilização objetiva nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloquente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11.

(Brasil, 2007). (grifo nosso).

Sob esta perspectiva, infere-se que a configuração da improbidade administrativa sempre esteve atrelada à análise do elemento subjetivo da conduta.

Com relação ao dolo, este é compreendido como a intenção consciente de executar a ação prevista em um tipo. Estruturalmente, ele se divide em dois pilares fundamentais: o elemento cognitivo, que se refere à consciência dos fatos, e o elemento volitivo, que caracteriza-se pela vontade de agir. Dessa forma, ambos os elementos se inter-relacionam, sendo a consciência sobre o ato um pré-requisito indispensável para o exercício da vontade (Bitencourt, 2012, p. 135).

Assim, ao limitar-se apenas a conduta dolosa, não basta que o agente público tenha agido de forma negligente, inadequada ou ineficiente (ações que, em tese, afrontam diretamente os princípios constitucionais que permeiam o serviço público, como a eficiência e probidade constantes no art. 37 da CF/88), é necessário que tenha atuado com consciência e vontade dirigidas à prática do ato ímprobo para que haja sua configuração, o que exige uma vasta e dificultosa carga probatória.

Nesse contexto, a redação original do art 10 representava uma ampliação significativa do alcance sancionatório da Lei de Improbidade Administrativa, permitindo a responsabilização por ações culposas. Na prática, isso resultava no enquadramento de uma vasta gama de condutas administrativas que, embora não necessariamente intencionais, promoviam prejuízo ao erário, contribuindo para um modelo de controle mais rigoroso e, por vezes, visto como excessivamente punitivista.

Com a promulgação da Lei 14.230/2021, este cenário foi substancialmente alterado. Em síntese, a nova redação do art. 10 passou a exigir, de forma expressa, a presença de dolo para a caracterização do ato de improbidade, afastando definitivamente a responsabilização por culpa. Essa modificação deve ser compreendida em consonância com a nova sistemática introduzida no art. 1º da mesma legislação, que passou a exigir o dolo específico como elemento central para a tipificação de qualquer ato ímprobo.

Para a visualização e melhor compreensão dessas alterações, é possível estabelecer um quadro comparativo entre as redações do caput do art. 10 antes e após a reforma da Lei 8.429/92:

Tabela 1 - Tabela comparativa entre o art. 10 com a redação original da Lei 8.429/1992 e a redação atual reformada pela Lei 14.230/2021

REDAÇÃO ORIGINAL - LEI 8.429/92	REDAÇÃO ATUAL - ALTERADA PELA LEI 14.230/21
Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa , que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:	Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente , perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Logo, a supressão da modalidade culposa no âmbito do art. 10 reflete uma mudança de paradigma em todo o sistema de responsabilização de agentes públicos.

Se, anteriormente, buscava-se uma tutela mais ampla do patrimônio público, ainda que a custa de uma maior exposição do agente a sanções, a nova legislação prioriza a segurança jurídica e a necessidade de uma imputação subjetiva mais rigorosa. Trata-se, portanto, de uma tentativa de afastar a responsabilização automática e genérica decorrente de resultados danosos, exigindo a comprovação de uma atuação intencional voltada à produção do prejuízo.

As alterações legislativas mencionadas, contudo, não restaram isentas de críticas. Ao restringir as possibilidades de responsabilização às condutas dolosas, abre-se margem para a impunidade de más gestores, que através de uma atuação irresponsável, embora não intencional, geram danos à coisa pública.

Nota-se que a modificação normativa recente, ao dificultar a tipificação do ato ímprobo, gera um cenário de vulnerabilidade do erário e prejuízo social, pois, além das formas de atenuação da responsabilidade, a maior complexidade no processo de caracterização da conduta tende a reduzir drasticamente o ajuizamento de ações, o que fomenta a impunidade administrativa (Figueredo; Vasconcelos, 2022, p. 17).

Por outro lado, a exigência de dolo também pode ser compreendida como um avanço sob a ótica das garantias individuais, pois ao alinhar a improbidade administrativa a um modelo mais próximo da responsabilidade subjetiva, afastam-se condenações genéricas e o enrijecimento dos atos dos servidores, que antes poderiam ser responsabilizados por quaisquer condutas, o que gerou à época o fenômeno do “apagão das canetas” – já mencionado em tópico oportuno –, que é igualmente prejudicial ao interesse público.

Dado o exposto, conclui-se que as modificações do art. 10 da LIA não se limitaram a uma reforma pontual de redação, mas representam uma transformação estrutural na forma de compreender o tema improbidade.

Os reflexos práticos dessa mudança ainda estão em processo de consolidação nos Tribunais, sendo fundamental analisar como estes vêm interpretando essa exigência do dolo específico e quais impactos concretos esta tem produzido na responsabilização pela conduta de dano ao erário.

3.3. O papel do Ministério Público e a crítica às alterações legislativas da Lei de Improbidade

A atuação do Ministério Público na tutela da probidade administrativa ocupa posição central no sistema de controle da Administração Pública brasileira.

Enquanto instituição permanente e essencial à proteção da legalidade, incumbida da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o ente ministerial consolidou-se, ao longo das últimas décadas, como protagonista na propositura de ações de improbidade administrativa e no combate à corrupção, exercendo papel fundamental na repressão a condutas lesivas ao erário e na promoção da moralidade administrativa.

Em sua redação original, a Lei 8.429/1992 estabelecia um regime de legitimidade concorrente, permitindo que tanto o Ministério Público quanto a pessoa jurídica interessada propusessem ações de improbidade. Tal modelo refletia uma lógica de cooperação institucional-social na proteção do patrimônio público, ampliando as possibilidades de responsabilização dos agentes ímprobos.

Entretanto, com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, houve significativa alteração nesse regime. A nova redação passou a atribuir legitimidade ativa exclusiva ao Ministério Público para o ajuizamento das ações de improbidade administrativa, retirando dos entes públicos lesados a possibilidade de atuação direta.

Não obstante, a restrição da legitimidade ativa foi objeto de intensas críticas no âmbito jurídico e institucional. Argumentou-se que a exclusividade conferida ao *parquet* poderia gerar um efeito contraproducente, ao concentrar excessivamente a iniciativa processual em um único órgão e limitar a capacidade de reação dos entes públicos diretamente prejudicados (Gomes, 2023, p. 56).

Além disso, a medida foi interpretada como um possível enfraquecimento dos mecanismos de combate à improbidade administrativa, na medida em que reduzia o número de atores legitimados a provocar a atuação jurisdicional. Por essa razão, o Supremo Tribunal Federal, durante o julgamento das ADIS 7042 e 7043, decidiu reaplicar a legitimidade ativa dos entes públicos (Brasil, 2022).

Porém, essa discussão é apenas uma entre as múltiplas críticas e supostas inconstitucionalidades apontadas pelo Ministério Público sobre a nova Lei de Improbidade.

Sob esta ótica, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP, propôs a emblemática ADI 7.236, que ressalta princípios como a efetividade das normas constitucionais e a vedação ao retrocesso ao impugnar dispositivos da Lei 14.230/2021 (Brasil, 2022).

Dentre os dispositivos questionados pelo MP, está o art. 10, no qual o órgão cita na petição inicial “desobedecer subjetivamente o arquétipo do sistema de responsabilização inserto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal” (Brasil, 2022).

Ademais, a inclusão do § 8º no art. 1º da legislação foi igualmente debatido, pois trouxe causa excludente para a improbidade administrativa. Em síntese, o artigo afastou a configuração do ato ímprobo perante conduta decorrente de divergência interpretativa da lei fundada na jurisprudência, mesmo que o entendimento não prevaleça posteriormente.

Nesse sentido, o ente ministerial aduz que o dispositivo criou uma ampla hipótese de exclusão de ilicitude que compromete a efetividade do regime de responsabilização, permitindo que entendimentos isolados ou minoritários sirvam de fundamento para afastar a incidência da lei, o que incorre em insegurança jurídica e o esvaziamento de tipos legais, permitindo que atos ilícitos escapem do controle sancionatório (Brasil, 2022).

Para além dos problemas da redação legal apontados pelo MP, faz-se necessário comparar dados referentes aos processos de improbidade para discutir a efetividade do sistema de combate aos atos ímprobos.

Considerando a ideia de recomposição de danos causados ao erário, estritamente relacionado ao art. 10 da LIA, destaca-se que em levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ ainda em 2015, é possível verificar que na análise de 3.528 processos de improbidade distribuídos entre diversos tribunais brasileiros, vê-se a determinação de um ressarcimento total de R\$ 1.657.286.608,32 reais (Brasil, 2015, p. 36).

Todavia, embora os números revelem uma atuação expressiva do sistema sancionatório-administrativo, estes não significam a efetividade dessa responsabilização, seja em razão da morosidade processual, seja pelas dificuldades práticas de execução de condenações.

O mesmo arquivo do CNJ, mais precisamente em tabela de número 41, revela que dos processos mencionados, só houve um ressarcimento total em 4% deles, ademais, 89,6% não tiveram qualquer valor ressarcido (Brasil, 2015, p. 70).

Desse modo, mesmo antes da reforma promovida pela Lei 14.230/2021, a sistemática da improbidade administrativa já enfrentava desafios quanto à sua

efetividade material, logo, não se tratava de um modelo plenamente eficiente na prática.

Nesse ínterim, para além dos problemas na execução das ações, a alteração legislativa promove preocupações adicionais, pois, antes de 2021 já verificava-se um entrave para a efetiva recuperação dos danos acometidos ao erário, mas, hodiernamente, com o aumento de rigor técnico na propositura dessas ações, reduziu-se o próprio número de demandas propostas, o que reduz proporcionalmente as oportunidades de responsabilização e ressarcimento.

Ressalta-se que, a ADI 7.236 aguarda julgamento, restando pautada para maio de 2026.

4 DA CONSTRUÇÃO DOUTRINÁRIA-JURISPRUDENCIAL PARA A REFORMA DA LIA E DOS REFLEXOS DA LEI 14.230/2021 NO REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO POR DANO AO ERÁRIO

A reforma promovida pela Lei 14.230/2021 representa um dos momentos de maior transformação no regime jurídico da improbidade administrativa desde a promulgação da Lei 8.429/1992.

Entretanto, a compreensão de seus verdadeiros impactos não pode limitar-se à análise isolada das alterações legislativas introduzidas pelo novo diploma normativo, ao contrário, faz-se necessário examinar o contexto doutrinário e jurisprudencial que antecedeu a reforma, bem como os reflexos interpretativos observados após a sua vigência, a fim de compreender de que maneira o sistema de responsabilização por dano ao erário foi progressivamente remodelado.

Nesse sentido, a evolução da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro não ocorreu de forma estática e afastada de um contexto social. Ao longo das últimas décadas, a doutrina e jurisprudência passaram a construir entendimentos cada vez mais aprofundados acerca da incidência da LIA, especialmente no que se refere à interpretação dos elementos subjetivos necessários à configuração dos atos puníveis e à extensão das hipóteses de responsabilização dos agentes públicos.

Paralelamente, fora construído um movimento crítico voltado à suposta amplitude excessiva do modelo administrativo sancionatório vigente à época, sobretudo diante da utilização de conceitos jurídicos indeterminados e da flexibilização jurisprudencial sobre a demonstração do dolo.

Ademais, a partir deste cenário de contraposição entre a necessidade de proteção ao patrimônio público e as críticas relativas à insegurança jurídica vivenciada pelos gestores é que emergiu a reforma da LIA e o consequente aumento do rigor técnico necessário à propositura das ações, alterando significativamente a dinâmica da responsabilização administrativa no Brasil.

Entretanto, após a Lei 14.230/2021 surge um novo debate acerca de um possível enfraquecimento dos mecanismos de tutela da probidade administrativa e da

proteção aos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, dentre eles a moralidade, legalidade e eficiência.

Nessa perspectiva, esse capítulo propõe uma análise evolutiva da construção jurisprudencial até chegar-se na redação da nova legislação, a partir de distintos marcos temporais.

Inicialmente, examina-se o cenário jurisprudencial anterior à Lei nº 14.230/2021 e as tendências interpretativas que antecederam a reforma legislativa. Em seguida, analisa-se o período de transição normativa, marcado pelos debates acerca da retroatividade das disposições mais benéficas e da adequação das ações em curso ao novo regime jurídico. Por fim, serão abordados os posicionamentos jurisprudenciais posteriores à consolidação da reforma, com enfoque nos impactos da nova sistemática sobre a responsabilização por dano ao erário.

Busca-se, assim, compreender se as modificações da LIA representaram uma racionalização necessária do sistema sancionatório ou se, ao contrário, contribuíram para a mitigação dos instrumentos de controle da Administração Pública e de proteção ao patrimônio público.

4.1. Da jurisprudência anterior às alterações de 2021 e do direcionamento dos Tribunais para as mudanças legislativas posteriores

É mister que a Lei 14.230/2021 promoveu mudanças sistemáticas na Lei de Improbidade Administrativa. Todavia, alterações dessa proporção não ocorrem de maneira isolada ou dissociada do contexto jurídico precedente, mas decorrem de transformações gradativas na construção doutrinária e jurisprudencial sobre a matéria.

No âmbito da improbidade, a reforma legislativa de 2021 foi antecedida por um cenário de intensos debates jurídicos envolvendo a amplitude da responsabilização dos agentes públicos, a interpretação dos elementos subjetivos alinhados aos tipos sancionadores e os limites da atuação estatal sobre essas condutas.

Nessa perspectiva, este trabalho adota uma abordagem doutrinária-jurisprudencial, utilizando como recorte empírico decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª Região - TRF5.

A escolha do referido Tribunal decorre, inicialmente, da necessidade metodológica de delimitação do objeto de pesquisa, medida indispensável para garantir efetiva profundidade analítica e coerência na investigação proposta.

Ademais, considerando a ampla extensão territorial e a elevada quantidade de decisões existentes sobre a temática da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, a definição de um recorte jurisprudencial específico permite uma análise mais detalhada da evolução interpretativa da matéria antes e após as mudanças debatidas.

Além disso, a opção pelo TRF5 revela-se pertinente em razão de sua significativa relevância no julgamento de ações envolvendo a Administração Pública e o combate à corrupção, pois, conforme dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, o respectivo Tribunal é um destaque no cumprimento da antiga Meta 18 - hoje absorvida pela meta 4 do CNJ - que busca o julgamento de ações de crimes contra a administração pública e atos de improbidade (CNJ, 2013), especialmente no contexto dos estados nordestinos abrangidos por sua competência jurisdicional.

Nesse íterim, o recorte adotado possibilita aproximar a pesquisa à realidade institucional, social e administrativa da região Nordeste do Brasil, contexto no qual o presente trabalho foi desenvolvido, permitindo observar de forma concreta os impactos práticos das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021.

Além do recorte jurisprudencial adotado, a análise foi delimitada especificamente ao art. 10 da Lei 8.429/1992, dispositivo responsável por tipificar os atos de improbidade administrativa causadores de dano ao erário.

A escolha do artigo 10 decorre de sua especial relevância no contexto da reforma promovida pela Lei 14.230/2021, uma vez que foi justamente nessa modalidade que decorreu uma das alterações mais significativas da legislação: a supressão da responsabilização culposa e a consequente exigência de dolo para a configuração do ato ímprobo.

Sob essa ótica, o art. 10 representa um ponto central da tensão entre os dois principais vetores debatidos ao longo da reforma da LIA, de um lado, a

necessidade de proteção ao patrimônio público, de repressão às condutas lesivas ao erário e contrárias aos princípios constitucionais definidos no art. 37 CF/88; de outro, a busca por maior segurança jurídica aos agentes públicos diante de interpretações consideradas excessivamente expansivas da legislação anterior.

Utilizando este parâmetro e fazendo um levantamento interno no histórico de decisões do 2º grau referentes ao respectivo Tribunal no período de janeiro de 2019 a dezembro de 2020 (período anterior à vigência da Lei 14.230/2021), utilizando como elementos da pesquisa o “art. 10 da Lei 8.429/1992” e o termo “dolo”, foram encontrados 281 processos.

Como se observa do extrato dos julgados, alguns desembargadores adotavam um posicionamento mais punitivo, compreendendo haver a configuração de ato ímprobo de dano ao erário mediante culpa grave, independente da intenção em provocar ou não o prejuízo ao erário:

[...] 5. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, para que seja configurado o ato de improbidade de que trata a Lei nº 8.429/92, "é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 **e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10**" (REsp 1.261.994/PE, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 13/4/12). Configuram atos de improbidade os previstos nas hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 da mencionada Lei, que importam em enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário ou violam os princípios da Administração Pública, respectivamente. [...]

13. Ainda que o PAULO SÉRGIO DA SILVA afirme que houve a inexecução do Convênio por motivações alheias a ele, já que liderança indígena teria obstado a conclusão da obra, o ato ímprobo restou devidamente demonstrado. **Assim, não há que se falar em ausência de elemento subjetivo. O apelante atuou, ao menos, com culpa grave, ao liberar recursos financeiros para a empresa CONFORTE**, sem que houvesse qualquer comprovação da continuada execução do objeto por parte da empresa. [...] (Brasil, 2020 a). (grifo nosso).

[...] 14. Amaurílio José Ferreira Teles, por sua vez, ostentava a qualidade de coordenador e supervisor de Zilnê da Silva Maia, devendo ter atuado na supervisão de suas ações, porquanto a delegação de competência de atos administrativos, por si só, não isenta o concedente das implicações advindas dos atos praticados pelo delegado, vez que, **em decorrência da culpa in vigilando e in eligendo, as quais refletem, respectivamente, o dever de fiscalização sobre os seus agentes e auxiliares, no âmbito do controle interno, e da responsabilidade do delegante em relação à escolha daqueles, o mesmo poderá vir a ser responsabilizado pelas ilegalidades ou danos advindos das condutas adotadas pelos delegados**. De mais a mais, o mencionado requerido sequer provou a alegada delegação.

15. Destaque-se que, para o enquadramento nas condutas previstas no art. 10 da Lei nº 8.429/92, faz-se necessária a demonstração do dano ao erário e do **elemento subjetivo da conduta, a título de dolo ou culpa. Logo, não se exige dolo específico**. Não obstante, consoante bem pontuado no voto

proferido no processo penal nº 0001032-98.2011.4.05.8400, é "fora de cogitação imaginar que uma engenheira pudesse, sem dolo, atestar a realização de obras não feitas. Se tal já seria impossível ao homem médio - capaz de discernir a "existência" da "inexistência", a "completude" da "falta" - tanto mais o seria para aquele(a) cuja formação técnica ilustra a cognitividade desenvolvida. Também tenho como fora de cogitação que um gestor da FUNASA, sem dolo, realizasse pagamentos na forma diametralmente oposta àquela ajustada por contrato, optando por "preço global" quando o ajuste negociado impunha a realização por "metragem". Seria preciso, para conclusão em sentido diverso, que um estado excepcional de coisas (=um alheamento delirante da realidade) fosse demonstrado nos autos, mas isso não aconteceu". [...] (Brasil, 2020 b). (grifo nosso).

Como se observa do primeiro extrato jurisprudencial, o entendimento então predominante no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e reproduzido pelo Tribunal Federal admitia a configuração do ato de improbidade previsto no art. 10 da Lei 8.429/92 mediante demonstração de culpa, dispensando-se a comprovação de dolo específico do agente público.

No caso discutido, a liberação de recursos sem a devida fiscalização da execução do convênio foi considerada suficiente para caracterizar a conduta ímproba, evidenciando uma interpretação mais ampliativa da responsabilidade administrativa sancionadora. Percebe-se, portanto, que o foco central da análise jurisdicional recaía sobre a existência do dano ao erário e sobre a inobservância dos deveres objetivos de cautela e fiscalização pelo gestor público, ainda que ausente demonstração inequívoca de intenção deliberada de causar prejuízo à Administração.

Este posicionamento revela a lógica interpretativa predominante antes da reforma legislativa de 2021, marcada por maior flexibilidade quanto à demonstração do elemento subjetivo necessário à responsabilização por improbidade administrativa.

Por sua vez, o segundo julgado reforça a orientação jurisprudencial então consolidada acerca da admissibilidade da culpa como fundamento autônomo de responsabilização nos atos previstos no art. 10 da LIA, especialmente em hipóteses relacionadas à omissão no dever de fiscalização e controle administrativo.

Ao invocar institutos como culpa *in vigilando* e culpa *in eligendo*, o Tribunal amplia a compreensão acerca da responsabilidade do gestor público, atribuindo relevância sancionatória não apenas às condutas diretamente lesivas, mas também as falhas de supervisão consideradas incompatíveis com os deveres inerentes ao

exercício da função pública.

Além disso, o acórdão evidencia que, embora houvesse menção à presença de dolo em determinados trechos da fundamentação, não se exigia a comprovação de um dolo específico direcionado à prática do ato improprio, bastando a demonstração de comportamento gravemente negligente associado ao prejuízo causado ao erário. Observa-se, assim, uma construção jurisprudencial alinhada à concepção mais abrangente da improbidade administrativa vigente à época, na qual a proteção ao patrimônio público justificava uma ampliação das hipóteses de incidência da legislação sancionatória.

Em contrapartida, demais decisões do mesmo Tribunal e referentes ao mesmo período interpretavam a LIA de forma mais próxima de sua redação atual, citando a necessidade de requisitos implícitos na legislação, como uma “imoralidade qualificada” do ato passível de responsabilização, como é mencionado pelo Desembargador Federal Leonardo Carvalho em sede de apelação 580563 interposta na segunda turma do TRF5 (Brasil, 2017).

Em mesmo sentido interpretava o Desembargador Federal Carlos Rebêlo Júnior, ainda em 2015 no julgamento de apelação protocolada perante Ação Civil Pública, na qual o julgador conclui que “não deve o Judiciário lançar a pecha da improbidade sobre quaisquer atos sem que haja elementos seguros e conclusivos apontando a ilegalidade qualificada pela ofensa à moralidade administrativa” (Brasil, 2015).

Portanto, enquanto parte do Tribunal Federal admitia a responsabilização fundada na culpa grave, aproximando a improbidade a um modelo sancionatório mais amplo, outros julgadores da mesma jurisdição já demonstravam tendência interpretativa mais restritiva, exigindo uma ilegalidade “qualificada” e a demonstração da intenção do agente.

Essa divergência interpretativa evidencia que, mesmo antes da entrada em vigor da Lei 14.230/2021, já se observava no âmbito do próprio TRF5 um movimento gradual de revisão dos critérios de responsabilização por improbidade administrativa.

Embora parte significativa da jurisprudência ainda reproduzisse a

orientação consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça ainda em 2012 acerca da admissibilidade da culpa grave nos atos previstos no art. 10 da LIA, simultaneamente emergiam decisões que buscavam restringir a incidência da legislação às hipóteses marcadas por maior reprovabilidade da conduta administrativa.

Porém, este movimento hermenêutico não se restringia ao âmbito jurisprudencial. Antes mesmo da promulgação da Lei 14.230/2021, parcela relevante da doutrina já defendia que a improbidade administrativa não poderia ser confundida com meras irregularidades desprovidas de gravidade material e de desonestidade funcional.

Nesse sentido, Rafael Oliveira e Daniel Neves sustentavam que a configuração do ato ímprobo pressupunha uma lesão qualificada ao bem jurídico tutelado, associada à efetiva intenção do agente em praticar a conduta lesiva, afastando-se a incidência da LIA em hipóteses marcadas apenas por falhas administrativas, equívocos de gestão ou ilegalidades destituídas de significativa carga reprovável (Oliveira; Neves, 2020, p. 7).

Percebe-se, portanto, a coexistência de dois vetores interpretativos distintos dentro do mesmo Tribunal e reforçados pela doutrina jurídica: um alinhado à concepção tradicional da lei de improbidade como instrumento de forte repressão sancionatória, admitindo a responsabilização mediante mera percepção de dano ao erário - independente desta estar vinculada a conduta intencional do agente ou a sua negligência e má gestão -; e outro mais restritivo, aplicando aspectos protetivos comumente observados no direito penal, como a demonstração da efetiva desonestidade e má-fé do agente, percebidos através da ação ou omissão necessariamente dolosas.

Essa dualidade jurisprudencial demonstra que a reforma legislativa de 2021 não representou uma ruptura abrupta no sistema jurídico-administrativo, mas, em grande medida, a positivação de discussões interpretativas que já vinham sendo desenvolvidas pelos tribunais brasileiros.

A exigência de dolo introduzida pela nova redação do art. 10, nesse sentido, surge em um contexto de progressiva mudança interpretativa, funcionando não apenas como uma inovação normativa, mas também como resposta legislativa

às críticas direcionadas ao modelo anterior de responsabilização pelo ato ímprobo.

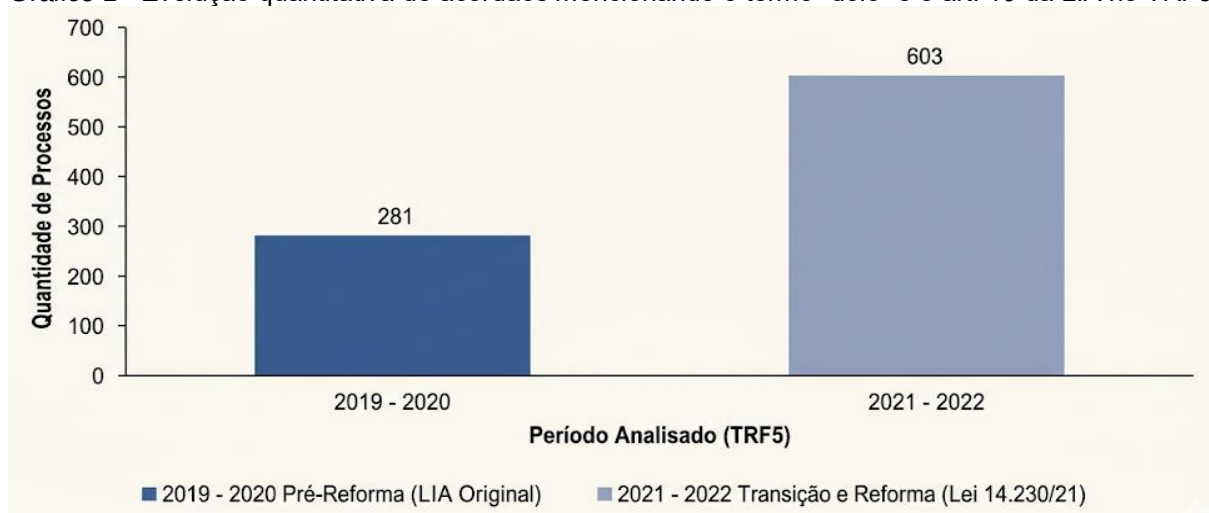
4.2 Decisões paradigmáticas: estudo dos julgados posteriores à reforma e como a nova legislação foi recebida pelos tribunais

Utilizando o mesmo parâmetro metodológico adotado no tópico anterior, realizou-se novo levantamento no histórico de decisões de segundo grau do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no período compreendido entre janeiro de 2021 a dezembro de 2022, correspondente ao momento de transição e consolidação da Lei 14.230/2021.

Para fins de comparação, foram mantidos os mesmos filtros de pesquisa - “art. 10 da Lei 8.429/1992” e o termo “dolo” -, sendo identificados 603 processos no respectivo lapso temporal de dois anos, período em que foram realizadas as discussões legislativas até a publicação da norma em outubro de 2021, além da sua imediata aplicação no ano imediatamente posterior à vigência da Lei 14.230/2021.

Nesse contexto, o dado revela um crescimento expressivo no número de acórdãos que passaram a discutir especificamente o elemento subjetivo da conduta. Precisamente, foram 322 decisões a mais mencionando “dolo” comparado ao período anterior à reforma legislativa, no qual foram encontrados 281 processos no TRF5 entre 2019 e 2020.

Gráfico 1 - Evolução quantitativa de acórdãos mencionando o termo “dolo” e o art. 10 da LIA no TRF5



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Este aumento considerável de menções ao “dolo”, demonstra que a exigência deste requisito antes objeto de divergência doutrinária e jurisprudencial, passou a ocupar posição central nas discussões judiciais envolvendo atos de improbidade administrativa causadores de dano ao erário, evidenciando o impacto imediato da nova redação legislativa sobre a atuação jurisdicional e sobre os critérios técnicos de responsabilização dos agentes públicos.

No cenário de transição interpretativa e de progressiva incorporação de novos parâmetros introduzidos em 2021, destaca-se o julgamento proferido pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no qual a Corte passou a afastar expressamente a presunção de má-fé e a diferenciar a mera irregularidade administrativa da efetiva prática de ato ímprobo:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO FIRMADO COM O FNDE. EX-PREFEITO. EMISSÃO DE CHEQUE AO PORTADOR. SAQUE REALIZADO PESSOALMENTE NO CAIXA DA AGÊNCIA BANCÁRIA. REALIZAÇÃO DE DEPÓSITO INTEGRAL DA VERBA COM IMEDIATA TRANSFERÊNCIA PARA OUTRA CONTA TITULARIZADA PELO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE DE RASTREAMENTO DA VERBA. AUSÊNCIA DE DILIGÊNCIAS PELA PARTE AUTORA. PRESUNÇÃO DE CULPA OU MÁ-FÉ. IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÃO PROVIDA.

[...] 19. **A jurisprudência deste Tribunal tem se firmado no sentido de que a transferência de verba dotada de finalidade vinculada para outra conta com destinação pública consiste em mero ato irregular, decorrente de gestão ineficiente e desorganizada à frente da edilidade, mas que não representa ato de improbidade administrativa.** Precedentes: (TRF5, PLENO, PJE 0808319-15.2018.4.05.0000, REL. DES. FEDERAL CONVOCADO CARLOS VINÍCIUS CALHEIROS NOBRE, JULGAMENTO: 18/07/2020; PROCESSO: 08035417120174058201, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO MACHADO CORDEIRO, 2ª TURMA, JULGAMENTO: 13/07/2021).

[...] 21. **O direito administrativo sancionador não admite presunção de culpa ou má-fé**, de sorte que o autor da ação civil pública por ato de improbidade administrativa deve sempre buscar os subsídios necessários para elucidar, na medida do possível, a verdade dos fatos.

[...] 25. Apelação provida.

(Brasil, 2022 a). (grifos nosso).

A decisão proferida pela 3ª Turma do TRF5, alinhada à jurisprudência da 2ª Turma do mesmo Tribunal mencionada em suas razões, revela, de maneira emblemática, a incorporação dos novos parâmetros interpretativos introduzidos pela Lei 14.230/2021 no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

Embora o caso analisasse fatos anteriores à vigência da nova legislação,

observa-se que o Tribunal já passou a adotar uma leitura mais restritiva da improbidade administrativa, afastando a antiga linha argumentativa que permitia a presunção de irregularidade como fundamento suficiente para a responsabilização do agente público.

Sob esta perspectiva, o acórdão demonstra significativa aproximação com as premissas atualmente positivadas na redação reformada da LIA, especialmente ao distinguir a mera irregularidade administrativa da efetiva prática de ato ímprobo.

Ao reconhecer que a transferência de verbas públicas para contas inadequadas poderia configurar uma gestão desorganizada e ineficiente, mas não necessariamente seria um ato de improbidade administrativa, o Tribunal promove um novo conceito do que seria ímprobo, mais próximo do preenchimento de critérios técnicos do que voltado ao combate da conduta material desonesta ou prejudicial ao Estado. Assim, a nova perspectiva jurisprudencial reforça a necessidade de demonstração concreta da má-fé, da desonestidade funcional ou da intenção deliberada de lesar o erário.

Portanto, merece destaque a afirmação expressa de que “o direito administrativo sancionador não admite presunção de culpa ou má-fé” (Brasil, 2022 a), pois tal fundamento rompe com interpretações anteriormente mais expansivas da LIA. A decisão evidencia o fortalecimento de garantias típicas do sistema sancionador, aproximando o regime da improbidade de postulados tradicionalmente associados ao Direito Penal, como a vedação à responsabilidade objetiva e a necessidade de comprovação efetiva do elemento subjetivo da conduta.

O julgado demonstra que o período imediatamente posterior à reforma legislativa foi marcado não apenas pela aplicação formal da nova redação legal, mas também pela reformulação dos critérios hermenêuticos utilizados pelos tribunais na análise das ações de improbidade.

A exigência de demonstração concreta do dolo passou a funcionar como filtro interpretativo voltado a impedir que falhas na administração, desacompanhadas de desonestidade funcional, sejam automaticamente convertidas em ilícitos ímprobos. E esta concepção foi continuamente reforçada nas decisões do TRF-5 do período

analisado, conforme pode se observar em mais um julgado a seguir:

APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL DO EX-PREFEITO. PEDIDO DE RECONHECIMENTO DA OMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO VEICULADO EM MOMENTO ADEQUADO. AMPLIAÇÃO OBJETIVA DA DEMANDA INDEVIDA.

[...] 2. Em suas razões recursais, o FNDE defende que a omissão do dever de prestar contas configura ato de improbidade. Defende que a CF previu sanções aos atos de improbidade administrativa, regulamentados pela Lei 8.429/1992, e o dever de prestar contas, sendo a fuga a essa obrigação violação ao princípio da publicidade. Alega que, para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11 da LIA, basta o dolo genérico e, no caso do art. 10, no mínimo culpa grave. Afirma que restou comprovado nos autos que o réu deixou de exercer suas funções com o devido zelo ao deixar de prestar contas, incorrendo no ato ímprobo previsto no art. 11, VI, da Lei 8.429/1992. **3. O cerne da presente controvérsia consiste em perquirir se restou configurado o ato de improbidade, tendo em vista a alegada omissão quanto ao dever de prestar contas.**

[...] A sentença, por sua vez, entendeu pela improcedência da demanda exatamente pela ausência de comprovação de efetivo dano ao erário a ser ressarcido, insuficiente para tanto a alegação de omissão quanto à prestação de contas. [...]

8. Apelação improvida. (Brasil, 2022 b). (grifo nosso).

A decisão proferida no processo nº 08004042720214058109 evidencia o cenário de transição interpretativa vivenciado pelos tribunais após a promulgação da Lei 14.230/2021. Embora a parte apelante ainda sustentasse fundamentos vinculados à sistemática anterior da LIA - especialmente a possibilidade de responsabilização fundada em culpa grave no âmbito do art. 10 -, observa-se que o debate judicial já se desenvolvia sob forte influência das novas exigências introduzidas em 2021.

Assim, os dispositivos do TRF5 referentes ao período de 2021-2022 demonstram que a controvérsia deixa de se concentrar exclusivamente na ilegalidade formal da conduta e passa a exigir uma análise mais aprofundada acerca da efetiva intenção do agente e da adequação típica do comportamento imputado.

Percebe-se, assim, um novo modelo administrativo-sancionador introduzido pela Lei 14.230/2021, o qual provocou significativa elevação do ônus argumentativo e probatório nas ações de improbidades:

[...] 5. A Ação de Improbidade tem por fim impor sanções aos agentes públicos que pratiquem atos de improbidade nos casos que: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º - da Lei nº 8.429/92); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); e, c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa, causem esses atos ou não, lesão ao erário ou enriquecimento

ilícito. Deve se calcar em elementos reveladores da presença de conduta ímproba do agente público. Isto porque, em sua órbita, não se admitem condenações amparadas em meras suposições ou especulações sem respaldo probante.

6. O arcabouço probatório é consistente no tocante à comprovação da prática de atos ímprobos pelos recorrentes, cuja prática seguia um ritual em duas etapas: na primeira, quando os sócios administradores da CONSULTEC (R.S.D e G.D.F) realizavam falsas declarações de imposto de renda de agricultores, conforme Informação Fiscal 004/2017/SAFIS/DRF-VCA; e a segunda quando o réu e funcionário do Banco do Brasil (H.S.D) realizava aberturas de contas bancárias e sacava valores das referidas restituições indevidas, na condição de gerente-geral de agência da referida instituição financeira. [...]

12. A materialidade e a autoria encontram-se comprovadas no arcabouço probatório dos autos, especialmente pelos seguintes: **Inquérito Policial** nº 0386/2016, o **Procedimento Administrativo** GEDIP nº 54.922, conduzido no âmbito do Banco do Brasil, **Auditoria Interna/GA** Belém (PA) - 8371/20120000746-02 , **Relatório de Ação Disciplinar - Protocolo 54922** - Agências Lagarto e Sergipe, **Documento DIPES/DEDIP** 2013/002605, **Informações fiscais emitidas pela RFB**, **Nota Técnica do Ministério da Fazenda**, bem como os **depoimentos colhidos junto a testemunhas e aos próprios envolvidos na ação penal** nº. 0805946-56.2017.4.05.8500 e na **ação trabalhista** nº 0001587-02.2013.5.20.0008, que confirmou a justa causa para demissão de H.S.D. [...] (Brasil, 2022 c). (grifo nosso).

Na apelação 08059457120174058500, verifica-se que o Desembargador Federal Carlos Rabelo contou com pelo menos dez acervos probatórios diferentes, dentre eles inquérito policial, nota técnica do ministério da fazenda, provas produzidas em sede de ação penal e informações fiscais emitidas pelo Governo Federal, para então condenar os requeridos pela conduta ímproba de dano ao erário.

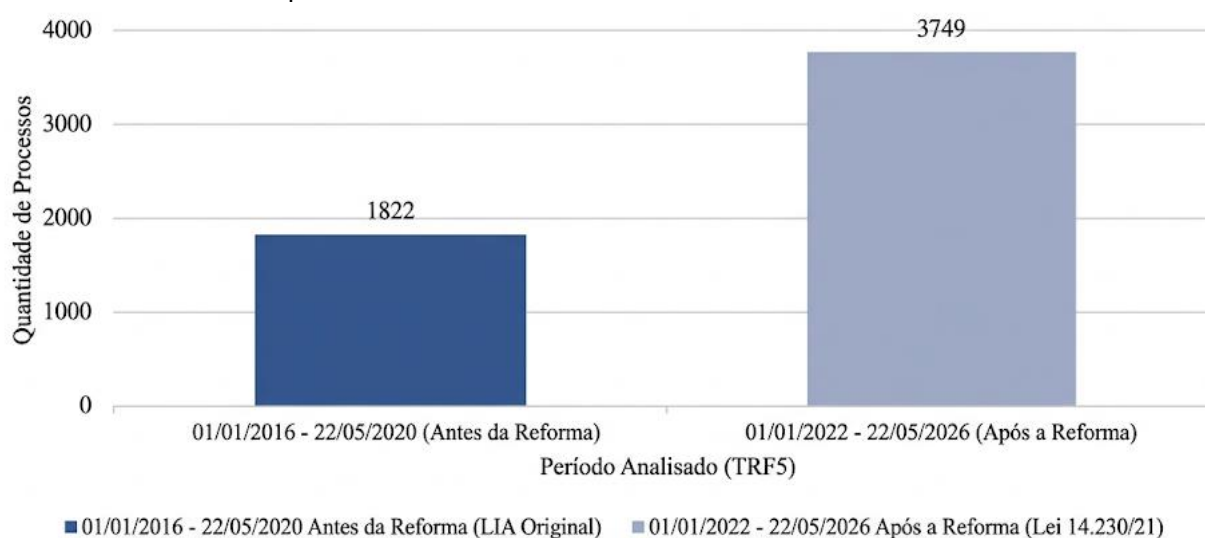
Esta complexidade envolta nas condenações por dano ao erário revelam que as alterações normativas, para além do conteúdo, redirecionaram a própria construção decisória aplicada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região e promoveram dificuldades adicionais ao Ministério Público ou ao respectivo autor da ação, pois fora elevado consideravelmente o padrão probatório exigido para o julgamento punitivo dos agentes.

Todavia, embora parte da doutrina e de estudos institucionais indiquem redução no número de novas ações de improbidade administrativa após a vigência da Lei 14.230/2021, os dados levantados no âmbito do TRF5 revelam movimento distinto quanto à litigiosidade recursal e à produção jurisprudencial sobre a matéria.

Em síntese, realizando um comparativo entre o número de ações em 2º grau no TRF5 que mencionam “improbidade administrativa” no intervalo de 5 anos

antes (2016 a 2020) e 5 anos após (2022 a 2026) o marco temporal de 2021 - ano de vigência da Lei 14.230/2021 -, observa-se um aumento expressivo de 1.137 processos:

Gráfico 2 - Evolução quantitativa de ações em segundo grau no TRF5 contendo o termo “Improbidade Administrativa” antes e após a Lei nº 14.230/2021



Fonte: Elaborado pela autora (2026).

O respectivo dado, em primeiro momento, pode parecer contraditório se comparado com a queda de 42% de novas ações de improbidade entre 2021 e 2023, conforme aponta pesquisa realizada pelo grupo suprapartidário “Movimento Pessoas à Frente” (Rocha; Monteiro; Castro; 2024, p.10).

Porém, essa dualidade entre a redução de novas ações e o aumento de decisões em grau recursal sobre o tema revelam que a reforma legislativa analisada, ao invés de encerrar controvérsias, inaugurou um amplo período de transição hermenêutica, marcado pela rediscussão dos requisitos configuradores do ato ímprobo, pela revisão de ações em curso e pela intensificação dos debates acerca da retroatividade das disposições mais benéficas introduzidas pela nova legislação.

Desse modo, a aparente divergência revela, na realidade, fenômenos processuais distintos e complementares entre si, pois a diminuição do ajuizamento de demandas não implicou, necessariamente, na redução imediata da atividade jurisdicional relacionada à improbidade administrativa, especialmente nos tribunais.

Nesse contexto, os dados sugerem que a Lei 14.230/2021 produziu simultaneamente dois efeitos relevantes no direito administrativo sancionador aplicado à LIA: de um lado, o aumento do rigor técnico-probatório contribuiu para a diminuição do número de ações propostas, fenômeno frequentemente associado ao fortalecimento das garantias dos agentes públicos. Sob outra perspectiva, a profundidade das alterações legislativas instaurou um período de instabilidade interpretativa e de reformulação jurisprudencial, o que justifica o crescimento no número de acórdãos sobre o tema após 2021.

Por fim, a análise dos julgados proferidos pelo TRF5 no período imediatamente posterior à reforma da LIA confirmam que a legislação promoveu uma transformação substancial na racionalidade interpretativa aplicada ao regime sancionador-administrativo. O Tribunal em estudo passou progressivamente a abandonar construções jurisprudenciais pautadas na presunção de irregularidade ou na ampliação das hipóteses de responsabilização fundada em culpa grave, adotando, em contrapartida, uma lógica decisória mais vinculada à demonstração concreta do dolo, má-fé administrativa e da lesividade da conduta imputada ao agente público.

Assim, para além de reduzir ou ampliar isoladamente os mecanismos de combate ao ato ímprobo, a Lei 14.230/2021 redefiniu o que é a improbidade no Brasil, reformulando os contornos jurídicos da responsabilização administrativa no país e deslocando o cerne do debate da mera irregularidade formal para a comprovação de desonestidade funcional e dolo qualificado do agente, o que abre margem para o questionamento acerca do distanciamento da legislação aos princípios constitucionais norteadores de sua existência, tais como a moralidade, a eficiência e probidade administrativas (Brasil, 1988), que após 2021 encontram-se passíveis de impunidade ao serem desrespeitados.

4.3 A reconstrução hermenêutica da improbidade administrativa após a Lei 14.230/2021 à luz dos Tribunais

Em levantamento realizado no âmbito do TRF5 entre os anos de 2024 e 2026 (mais precisamente, de 01/01/2024 a 01/01/2026), utilizando como filtros o art. 10 da Lei nº 8.429/1992 e o respectivo recorte jurisprudencial anteriormente

delimitado, foram identificados 752 acórdãos, o que evidencia a relevância da improbidade administrativa como tema do Direito Administrativo Sancionador mesmo após cinco anos das profundas alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

Da análise das ementas de alguns do acórdão do período, verifica-se que o debate jurisprudencial recente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região deixou de se concentrar apenas na existência de irregularidades formais na atuação administrativa, passando a privilegiar discussões relacionadas à tipicidade estrita da conduta, à demonstração concreta do dano ao erário e, sobretudo, à comprovação do elemento subjetivo doloso.

Nesse contexto, em recente decisão proferida pelo TRF5 em demanda envolvendo contratos de transporte escolar, o Tribunal reforçou a impossibilidade de responsabilização fundada em presunções genéricas de irregularidade, reconhecendo a necessidade de comprovação efetiva do dano ao erário e do dolo do agente.

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. SUBCONTRATAÇÃO INTEGRAL VEDADA. AUSÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. FRAUDE AO ART. 30, II, DA LEI 8.666/1993. SUPERDIMENSIONAMENTO DE ROTAS. GEORREFERENCIAMENTO PELO TCE/PE. DESPESAS ADMINISTRATIVAS INEXISTENTES. DANO EFETIVO COMPROVADO. DISTINÇÃO ENTRE SOBREPREÇO E SUPERFATURAMENTO. EXIGÊNCIA DE DOLO. LEI 14.230/2021. TEMA 1.199 DO STF. CANCELAMENTO DO TEMA 1.096 DO STJ. VÍNCULOS FAMILIARES ENTRE AGENTES PÚBLICOS E CONTRATADOS. DELEGAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. IMPOSSIBILIDADE DE PRESUNÇÃO DE DOLO. REENQUADRAMENTO TARDIO. VIOLAÇÃO À TIPIFICAÇÃO ÚNICA. RECURSO DESPROVIDO.

[...] 6. A controvérsia recursal envolve: (i) saber se restaram configurados atos de improbidade administrativa por lesão ao erário, nos termos do art. 10, I, da Lei 8.429/1992, com a redação conferida pela Lei 14.230/2021, **em face de irregularidades na execução de contratos de transporte escolar -- subcontratação integral vedada, superdimensionamento de rotas e pagamentos por despesas administrativas inexistentes --, especialmente quanto à demonstração do elemento subjetivo doloso;**

[...] 8. O art. 10 da Lei 8.429/1992, na redação conferida pela Lei 14.230/2021, passou a exigir que a lesão ao erário decorra de ação ou omissão dolosa que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres públicos, afastando a possibilidade de responsabilização por mera culpa ou negligência administrativa. 9. **A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, em fevereiro de 2024, cancelou o Tema 1.096 que tratava do dano presumido em licitações, reconhecendo que a alteração legislativa promovida pela Lei 14.230/2021 resolveu a controvérsia ao incluir a expressão "efetiva e**

comprovadamente" no tipo sancionador, exigindo demonstração concreta de prejuízo ao erário. [...] (Brasil, 2025 a). (grifo nosso).

Como se observa do extrato do julgado, o debate jurisprudencial posterior à Lei nº 14.230/2021 passou a deslocar o foco da análise judicial da simples constatação da irregularidade administrativa para a verificação concreta da ofensividade da conduta ao patrimônio público. Nesse cenário, a expressão "efetiva e comprovadamente", incorporada ao art. 10 da LIA, demonstra não apenas uma alteração redacional, mas a redefinição do objeto de tutela da improbidade administrativa, condicionando a incidência das sanções à demonstração empírica do prejuízo causado ao erário.

Além disso, a referência expressa ao cancelamento do Tema 1.096 do STJ revela aspecto relevante da reestruturação jurisprudencial promovida pela reforma: a superação de construções interpretativas anteriormente consolidadas em torno da ideia de dano presumido em matéria licitatória.

A partir dessa mudança, observa-se que os tribunais passaram a exigir maior individualização das condutas e dos efeitos concretos atribuídos ao agente público, reduzindo o espaço para condenações fundadas em inferências abstratas acerca da potencial lesividade do ato administrativo.

Sob outra perspectiva, o acórdão evidencia que a reforma legislativa também produziu impactos metodológicos na argumentação das decisões judiciais sobre improbidade. A fundamentação do julgado em análise, reproduzida nos demais acórdãos do período, se apoia, com maior intensidade, em critérios de tipicidade estrita, coerência probatória e delimitação objetiva da conduta ímproba, aproximando a improbidade administrativa de uma lógica decisória mais compatível com as premissas constitucionais do direito sancionador contemporâneo.

Além disso, a referência expressa ao cancelamento do tema 1.096 do STJ revela aspecto relevante da reestruturação jurisprudencial promovida pela reforma: a superação de construções interpretativas anteriormente consolidadas em torno da ideia de dano presumido em matéria licitatória.

O TRF5 passou a exigir análise rigorosa do elemento subjetivo nas hipóteses envolvendo supostas violações aos princípios administrativos e dano ao

erário, conforme demonstrado em recente julgamento de embargos de declaração, não se discute a existência da ilegalidade e do dano provocado ao patrimônio público, mas sim a inexistência de provas suficientes da intenção deliberada do agente em cometê-los.

[...] Alegação de Omissão quanto ao exame do dolo de Manoel Sukita, ao argumento de que o Acórdão teria concentrado sua fundamentação apenas nas condutas atribuídas à Corrê Luana. Acórdão que deu provimento às Apelações e **absolveu ambos os réus por inexistência de dolo específico, ausência de prova suficiente de dano ao erário, distinção entre irregularidade e improbidade**. O Acórdão embargado concluiu que **não havia prova suficiente de que os Réus tivessem agido com intenção de causar prejuízo ao erário, pois o conjunto probatório não demonstrou dolo nem má-fé**.

[...] O dolo, no âmbito da improbidade administrativa, deve ser analisado com rigor, exigindo-se a comprovação inequívoca da intenção deliberada do agente em violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. (...) **A análise detida do conjunto probatório não revela a presença de elementos seguros e convincentes que demonstrem a intenção deliberada da apelante em causar prejuízo ao erário ou violar os princípios da Administração Pública**. (...) A análise detalhada do elemento subjetivo, no presente caso, exige a consideração de diversas circunstâncias que permearam a atuação da apelante na Secretaria Municipal de Saúde.

[...] VI - Desprovisionamento dos Embargos de Declaração.

(Brasil, 2025 b). (grifo nosso).

A fundamentação adotada pelo acórdão demonstra que o dolo deixou de ocupar posição meramente acessória na análise judicial dos atos de improbidade, passando a constituir verdadeiro núcleo estruturante da responsabilização sancionatória e da verificação de ilícito punível. Pois, nesse novo cenário hermenêutico, não basta a demonstração da irregularidade administrativa ou da falha na gestão pública, exigindo-se prova robusta da intenção consciente e deliberada de lesar a administração ou violar os deveres funcionais previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Tal compreensão revela aproximação cada vez mais intensa entre a improbidade administrativa e os postulados constitucionais inerentes ao direito sancionador, especialmente a vedação à responsabilidade objetiva, a necessidade de tipicidade estrita e a exigência de comprovação inequívoca da culpabilidade de agente público.

Complementarmente, essa transformação interpretativa também se manifesta nas decisões relacionadas às licitações fraudulentas e aos prejuízos

decorrentes da frustração do caráter competitivo do certame, como demonstrado em recente julgamento do TRF5.

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO FRAUDADA. ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DANO EFETIVO AO ERÁRIO. NOVA CAPITULAÇÃO JURÍDICA. RETORNO DOS AUTOS À PRIMEIRA INSTÂNCIA PARA PROSSEGUIMENTO DA INSTRUÇÃO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. [...] II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se é aplicável a nova redação dos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, introduzida pela Lei nº 14.230/2021, a fatos anteriores ainda não acobertados por coisa julgada; e (ii) verificar se, diante da nova tipificação da conduta pelo MPF no curso da apelação, é necessária a reabertura da instrução processual, sob pena de violação ao contraditório e à ampla defesa. III. Razões de decidir 3. A nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei nº 14.230/2021, é aplicável aos casos pendentes de julgamento definitivo, conforme entendimento do STF no Tema 1199, sendo exigida a comprovação de dolo e, no caso do art. 10, VIII, de dano patrimonial efetivo ao erário. 4. A mera frustração do caráter competitivo da licitação, embora comprovada nos autos, não enseja condenação por ato de improbidade previsto no art. 10, VIII, da nova redação da LIA, diante da ausência de comprovação de dano patrimonial efetivo ao Município. [...] (Brasil, 2025 c). (grifo nosso).

O referido entendimento demonstra que a nova sistemática da LIA passou a exigir não apenas a comprovação da ilegalidade administrativa, mas principalmente a demonstração concreta de repercussão patrimonial lesiva ao ente público.

Assim, práticas anteriormente compreendidas como suficientes para caracterizar a improbidade passaram a demandar análise mais aprofundada acerca da efetiva materialidade do dano e da vinculação subjetiva do agente ao resultado ilícito.

Sob o ponto de vista doutrinário, tais alterações devem ser analisadas à luz da própria matriz constitucional da improbidade administrativa, pois a Constituição Federal de 1988 elevou a moralidade administrativa à condição de princípio estruturante da administração pública e estabeleceu, no art. 37, §4º, um regime específico de responsabilização para atos ímprobos, posteriormente regulamentado pela Lei nº 8.429/1992. Nesse sentido, a LIA surgiu originalmente como instrumento destinado à proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e ao enfrentamento das práticas corruptivas no âmbito estatal (Soares, 2024, p. 6).

Partindo dessa perspectiva constitucional, percebe-se que parte dos debates contemporâneos sobre a reforma da improbidade administrativa não se limita à técnica legislativa introduzida pela Lei nº 14.230/2021, mas alcança discussões amplas acerca do equilíbrio entre dois vetores constitucionais igualmente relevantes: a necessidade de proteção eficiente da moralidade administrativa e do patrimônio público, e a preservação das garantias fundamentais inerentes ao exercício do poder sancionador estatal.

Por fim, os dados empíricos e julgados analisados ao longo do capítulo revelam que a matéria permanece em intenso debate e aprimoramento jurisprudencial. O expressivo número de acórdãos identificados no TRF5 após a Lei 14.230/2021 evidencia que os tribunais ainda se encontram em processo de consolidação interpretativa dos contornos do art. 10 da LIA e do conceito de improbidade, especialmente no que se refere aos limites entre irregularidade administrativa, ilegalidade e improbidade sancionável.

Assim, mais do que reduzir ou ampliar o número de ações de improbidade, a Lei 14.230/2021 parece ter deslocado o debate da amplitude repressiva da tutela do patrimônio público para a redefinição dos pressupostos constitucionais de responsabilização dos agentes públicos no âmbito da proteção à moralidade e ao erário.

5 CONCLUSÃO

A consolidação jurisprudencial posterior à Lei 14.230/2021 evidencia que as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa ultrapassam a mera modificação ou atualização textual de dispositivos legais, alcançando diretamente a concepção jurídica-constitucional do que configura o ato ímprobo.

Nesse novo cenário, a discussão acerca da improbidade passou a gravitar em torno de uma tensão estrutural entre a necessidade de preservação do patrimônio público, da moralidade administrativa e da probidade - como valores constitucionais previstos no art. 37 da Constituição Federal -, e o fortalecimento de garantias conferidas aos agentes públicos submetidos ao regime sancionador da LIA.

Todavia, para auferir uma análise justa e aprofundada entre esta tensão, faz-se necessário revisitar a menção do § 4º do art. 37 da Constituição Federal, isto porque é a partir deste dispositivo que se estabelece o combate a improbidade no regime jurídico brasileiro, impondo a aplicação de expressivas sanções administrativas sobre a prática do ilícito, como a perda do cargo público (Brasil, 1988).

Vislumbra-se ainda a redação do caput do referido artigo constitucional, que fora mencionado inúmeras vezes ao longo deste trabalho por ser tão basilar e irradiar sob toda a administração pública. À luz do Ministro e professor Luís Roberto Barroso, o recente processo de constitucionalização do direito brasileiro traz a figura da Constituição Federal não como um sistema próprio, mas uma espécie de filtro interpretativo para todos os ramos do direito (Barroso, 2005, p. 21-22). É por esta razão que a Lei de Improbidade, ao regulamentar o regime sancionatório conforme determinação do respectivo artigo constitucional (art. 37 CF), deverá, independente de quantas alterações legislativas venha a possuir, sempre voltar-se aqueles cinco princípios norteadores de toda a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sob essa perspectiva, retirando-se quaisquer análises jurídicas, processuais ou formais, se analisado o julgamento de alguns casos práticos de supostas atividades ímprobas após 2021, é minimamente questionável que um ato que possa figurar o desrespeito a estes cinco princípios constitucionais, inclusive de

maneira concomitante, torne-se impune pela LIA por derivar de negligência ou imprudência.

Diante desse distanciamento principiológico, parcela dos doutrinadores e pesquisadores sustentam que o aumento do rigor técnico-probatório e a limitação das hipóteses de responsabilização comprometem a efetividade da tutela da moralidade na administração e a proteção ao erário. Em contrapartida, outros autores apontam que a nova sistemática teria fortalecido garantias processuais e reduzido excessos interpretativos associados à generalidade da LIA - além de ter configurado mera formalização de posicionamentos que já eram adotados pelos Tribunais anos antes da Lei 14.230/2021.

Portanto, o trabalho demonstra que as mudanças da Lei de Improbidade Administrativa não representaram apenas uma alteração de procedimento ou técnica legislativa, mas uma verdadeira reconstrução do modelo de responsabilização administrativo brasileiro.

A antiga lógica expansiva da LIA, fortemente orientada pela amplitude repressiva e pela centralidade do combate à corrupção, passou a conviver com um modelo mais restritivo, estruturado na necessidade de demonstração concreta da lesividade da conduta, da individualização dos atos imputados e, sobretudo, da comprovação do dolo específico do agente público.

Nesse contexto, verificou-se que a incorporação expressa de princípios do Direito Administrativo Sancionador e a aproximação metodológica da LIA com garantias tradicionalmente associadas ao Direito Penal modificaram a racionalidade interpretativa aplicada às ações de improbidade.

A exigência de tipicidade estrita, a vedação de responsabilizações fundadas em presunções genéricas e a necessidade de demonstração inequívoca da má-fé administrativa revelam um movimento de contenção do poder sancionador estatal, em busca de maior segurança jurídica e proporcionalidade na atuação jurisdicional.

Todavia, embora esse redesenho normativo busque impedir excessos punitivos e responsabilizações dissociadas de efetiva desonestidade funcional, o que

é extremamente válido, os dados jurisprudenciais e doutrinários analisados ao longo deste trabalho também evidenciam preocupações legítimas acerca do possível enfraquecimento dos instrumentos de tutela da moralidade administrativa e da proteção ao patrimônio público. Isso porque a exclusão da modalidade culposa, a redução de determinadas sanções e o aumento do rigor técnico-probatório acabaram por elevar consideravelmente a dificuldade de responsabilização dos agentes públicos, especialmente nas hipóteses em que há má gestão, desorganização administrativa ou afronta relevante aos princípios constitucionais, mas sem prova robusta do dolo específico exigido pela nova legislação.

Logo, embora estes novos posicionamentos fortaleçam garantias fundamentais inerentes ao exercício do poder sancionador estatal, também produz um inevitável questionamento acerca dos limites dessa racionalização. Afinal, a moralidade administrativa, a eficiência e a probidade constituem valores estruturantes da própria Constituição Federal, não podendo ser esvaziados por interpretações que reduzam a improbidade exclusivamente à demonstração de uma intenção subjetiva explícita de lesar o erário, até porque, a depender do caso concreto, a extrema negligência, a indiferença consciente perante o interesse público ou a reiterada má gestão dos recursos estatais podem produzir consequências sociais tão danosas quanto atos dolosamente praticados.

Por essa razão, conclui-se que a tensão identificada ao longo deste trabalho não se resolve em respostas absolutas. A reforma da LIA não pode ser compreendida unicamente como retrocesso institucional, tampouco como aperfeiçoamento inquestionável do sistema sancionador.

Na realidade, a Lei 14.230/2021 revela o desafio contemporâneo de equilibrar dois valores constitucionais igualmente relevantes: a necessidade de proteção eficiente da moralidade administrativa e do patrimônio público; e, a preservação das garantias fundamentais dos agentes submetidos ao poder punitivo estatal.

Nesse cenário, caberá à doutrina e, sobretudo, à jurisprudência dos tribunais superiores definir os contornos hermenêuticos capazes de impedir tanto a banalização da improbidade administrativa quanto a inviabilização prática de sua

aplicação, pois atualmente o limite entre essas duas consequências é sensível e não resta resolvido mesmo meia década depois da vigência da Lei 14.230/2021.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. L. F. O princípio da insignificância e a improbidade administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 8, n. 1, p. 121-154, Jan. 2021. ISSN 2319-0558. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/176088>. Acesso em: 30 out. 2025.

ALVES, Luana Nascimento. A Nova Lei De Improbidade Administrativa (Lei 14.230/21): Uma Análise Das Alterações Legislativas. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 5, p. 5882–5897, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/14208>. Acesso em: 17 mar. 2026.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Pesquisa. **Lei de Improbidade Administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: CNJ, 2015. 100 p. (Justiça Pesquisa). Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Notícias. **TRF5 julga mais ações de improbidade administrativa e crimes contra a administração que outros tribunais**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/outras-noticias/2013/maio/trf5-julga-mais-aco-es-de-improbidade-administrativa-e-crimes-contra-a-administracao-que-outros-tribunais>. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, Presidência da República, 5 out. 1988.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral (arts. 1º a 120). 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2012. v. 1.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 03 jun.1992.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para dispor sobre a improbidade administrativa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 240, p. 1–42, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43618>. Acesso em: 24 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE: 843.989. SP**, Relator.: Alexandre De Moraes, Data de Julgamento: 18/08/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 12/12/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ARE%208>

43989%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236**. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 05 de setembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF decide que entes públicos específicos podem propor ação de improbidade administrativa**. 31 ago. 2022. Portal STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493313&ori=1>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 751634**, Relator: Teori Albino Zavascki. Data de julgamento: 26/06/2007. Primeira Turma. Data de Publicação: 02/08/2007. Disponível em: <https://www.iusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/16501>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação nº 200980000072974**, Relator: Carlos Rebêlo Júnior. Data de julgamento: 08/10/2015. Terceira Turma. Data de Publicação: 03/11/2015. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação nº 580563**, Relator: Desembargador Federal Leonardo Carvalho. Data de julgamento: 27/06/2017. Segunda Turma. Data de Publicação: 30/6/2017. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação nº 0800389-23.2014.4.05.8200**, Relator: Elio Wanderley de Siqueira Filho. Data de julgamento: 17/12/2020. Primeira Turma. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação nº 0001033-83.2011.4.05.8400**, Relator: Luiz Bispo Da Silva Neto. Data de julgamento: 17/12/2020. Terceira Turma. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação nº 08000605420134058003**, Relator: Desembargador Federal Rafael Chalegre do Rego Barros. Data de julgamento: 15/12/2022. Terceira Turma. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 18 de maio de 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação nº 08004042720214058109**, Relator: Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno. Data de julgamento: 15/12/2022. Terceira Turma. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 18 de maio de 2026.

maio de 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação nº 08059457120174058500**, Relator: Desembargador Federal Carlos Rabelo Junior. Data de julgamento: 15/12/2022. Primeira Turma. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 20 de maio de 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação nº 08005158720214058310**, Relator: Desembargador Rodrigo Antônio Tenório. Data de julgamento: 19/12/2025. Sexta Turma. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 22 de maio de 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Embargos de declaração nº 08006417920174058504**, Relator: Desembargador Alexandre Costa Luna Freire. Data de julgamento: 19/12/2025. Terceira Turma. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 22 de maio de 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação nº 00019459620144058102**, Relatora: Desembargadora Gisele Chaves Sampaio Alcantara. Data de julgamento: 17/11/2025. Quinta Turma. Disponível em: <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/pesquisa#resultado>. Acesso em: 22 de maio de 2026.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. Análise da Lei de Improbidade administrativa sob a perspectiva do combate à corrupção. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 7, n. 2, p. 95-115, 2021. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdaqp/article/view/8237>. Acesso em: 25 out. 2025.

DE SOUZA, Antônio Ivanildo Pereira. Improbidade administrativa: uma análise crítica das alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021. **Revista Processus Multidisciplinar**, Brasília, v. 3, n. 5, p. 76-86, 2022. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/700>. Acesso em: 20 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FIGUEIREDO, Marne; VASCONCELOS, Joilson. Reflexos Jurídicos, Políticos e Sociais com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 6, p. 883–900, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i6.5956. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5956>. Acesso em: 15 abr. 2026.

FERNANDES, J. R. C. A nova lei de improbidade administrativa: instrumento útil ao combate à corrupção? **RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber**, v. 2, n. 2, p. 449-454, 2022. Disponível em:

<https://submissoesrevistacientificaosaber.com/index.php/rcmos/article/view/319/305>. Acesso em: 25 mar. 2025.

GAMBOGI, Flavio Boson. Reflexos penais da Lei nº 14.230/2021: o crime de fraude à licitação e a necessária superação da Súmula 645 do Superior Tribunal de Justiça. **Observatório de la economía latinoamericana**, v. 22, n. 6, p. e5252-e5252, 2024. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/5252>. Acesso em: 21 out. 2025.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021.

GOMES, Lucas Quirino. **Os impactos da nova Lei de Improbidade Administrativa na atuação do Ministério Público Federal**. Orientador: Marcus Aurélio de Freitas Barros. 2023. 80 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023. Disponível em: <file:///C:/Users/Notebook/Downloads/TCC%20-%20Vers%C3%A3o%20definitiva.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2026.

GULLO, Felipe Ramirez. **“Apagão das canetas”**. Análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Regulatório) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a64512a0-a7d5-4aa8-a040-358f42b6fa57/content>. Acesso em: 16 nov. 2025.

MAGAMI JUNIOR, Roberto Tadao. A Lei de Defesa da Probidade Administrativa possui um regime jurídico coerente com o Direito Administrativo sancionador?. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 11, n. 2, p. 184-210, 2024. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/212678>. Acesso em: 13 jun. 2025.

MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva. A nova Lei de Improbidade Administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”. **Revista Avant**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 99–119, 2022. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/view/6706>. Acesso em: 05 nov. 2025.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: Lei 14.230, de 25.10.2021: comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público**, v. 22, Belo Horizonte, 2020, p. 83-126.

Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/65135840/INTERESSE_PUBLICO-libre.pdf?1607462373=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DDireito_administrativo_sancionador_brasi.pdf&Expires=1779907250&Signature=f0CHSbU4PdiZS7mKgKYf6TZ-GW6CzvBkHti9iNxzWGCwxOuo9PoVFGa2lQwiDBNY6Yn0cHTlIFGewLo36cWcnaHBYGR2nCsNSWQcmokC31lsQSoHfW7dBipMLPddmnZghq4e8VNJ68qQ0X~I7a3uA23C6l--atDv~Pd8KybAE3UwvYpGY~3e2ldu9clbjCFwLTrL~hd-6MiC1n3VJJCudNMZ3SCK72pseBQ8y9Rk47~n1T1-q1xFw3CANeretGJwQrToLNSy3ln5TalaFPbaqZHlilcnmq6X7YP~KTCx-lcxJ7Y5Q4QAtZlcPmkLzXLWaFfnD6vOLia0DwUYXX5k8w_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA.

Acesso em: 10 fev. 2026.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Direito de intervenção e direito administrativo sancionador: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/publico/Ana_Carolina_Carlos_de_Oliveira_Integral.pdf.

Acesso em: 10 fev. 2026.

RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). **Improbidade Administrativa**: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte, 2002. p. 1-34.

RIGHETTI, Alejandro Cárcamo. La frontera entre el delito penal y la infracción administrativa: una delimitación discrecional entregada a la política legislativa. **Revista Ius et Praxis Talca**, v. 29, n. 01, Chile, 2023, p. 68. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122023000100066. Acesso em: 20 out. 2025.

ROCHA, Fernanda Cardoso de Almeida Dias da; MONTEIRO, Vera; CASTRO, Luís Pedro Polsei (org.). **Balanco sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa** – Análise a partir dos dados do Conselho Nacional de Justiça. Nota Técnica. Movimento Pessoas à Frente, jun., 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

SADEK, Maria Tereza Aina. Combate à Corrupção: novos tempos. **Revista da CGU**, v. 11, n. 20, p. 1.276 a 1.283, 2019. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/156. Acesso em: 30 out. 2025.

SANTOS, Lima Roberto. Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em:

http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html. Acesso em: 20 out. 2025.

SOARES, A. R. N. A nova Lei de Improbidade Administrativa e seus reflexos no combate à corrupção. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, Curitiba, v. 13, n. 2, p. e1048-e1048, 2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1048/518>. Acesso em: 20 mar. 2025.