

Artigo Original

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A MÁ GESTÃO CULPOSA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ENFRAQUECIMENTO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Igor de Souza Rodrigues

Daniel Cândido

RESUMO

O presente trabalho analisa criticamente os efeitos da Lei nº 14.230/2021, que reformou a Lei nº 8.429/1992 conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, buscando compreender se as modificações introduzidas realmente promoveram maior segurança jurídica ou se, ao contrário, fragilizaram o combate à corrupção e a tutela da moralidade administrativa. O estudo parte da constatação de que a improbidade sempre ocupou posição central na proteção da integridade do Estado brasileiro, constituindo um dos principais instrumentos de responsabilização de agentes públicos por atos contrários aos princípios da Administração. A pesquisa examina a evolução histórica da LIA, as motivações políticas e jurídicas que conduziram à reforma e os impactos da nova legislação na atuação administrativa e jurisdicional. As decisões recentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça revelam um movimento jurisprudencial de contenção do poder sancionador do Estado, restringindo a responsabilização apenas às condutas dolosas e limitando o alcance das sanções. Os resultados demonstram que, embora a nova lei tenha buscado coibir abusos e reforçar garantias processuais, suas disposições e interpretações práticas reduziram a efetividade da proteção à moralidade administrativa, enfraquecendo o controle da probidade e comprometendo a credibilidade institucional da Administração Pública. Por isso, a reforma, sob o pretexto de garantir segurança jurídica, representa um retrocesso normativo e ético no combate à corrupção e na preservação do interesse público.

Palavras-chave: improbidade administrativa; princípios constitucionais; Administração Pública.

Introdução

A Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), foi instituída com o propósito de resguardar a moralidade e a probidade na administração pública.

Em 2021, a Lei nº 14.230 promoveu uma ampla reforma na LIA, trazendo alterações substanciais no regime jurídico da improbidade. Entre os principais pontos, destacam-se a exigência do dolo específico para a configuração do ato ímprobo, a taxatividade das condutas previstas e a titularidade exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações.

Essas mudanças suscitam questionamentos relevantes: de um lado, argumenta-se que fortalecem a segurança jurídica dos gestores públicos ao evitar responsabilizações arbitrárias ou baseadas em mera culpa. Por outro, há críticas quanto ao possível enfraquecimento do combate à corrupção e ao risco de impunidade em casos de má gestão que não se enquadrem na exigência de dolo. Assim, as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 promovem efetivamente maior segurança jurídica no combate à improbidade administrativa ou dificultam a responsabilização dos agentes público?

1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), surgiu como resposta a um contexto político-social marcado pela exigência de maior transparência e moralidade na gestão pública. A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco jurídico no Brasil ao elevar a probidade administrativa ao status de princípio constitucional expresso no art. 37, caput, bem como ao prever, em seu § 4º, a necessidade de lei específica para tratar da improbidade administrativa, estabelecendo as sanções aplicáveis aos agentes ímprobos.

A edição da LIA se deu em um período de instabilidade política e econômica marcado por denúncias de corrupção e pelo desgaste do sistema político no início da década de 1990. O Brasil atravessava um cenário de redemocratização, no qual a sociedade civil cobrava maior responsabilização dos gestores públicos.

Com a aplicação prática da LIA, ao longo dos anos 1990 e 2000, a doutrina e a jurisprudência passaram a identificar excessos interpretativos e ampla utilização da lei como instrumento de controle político. A partir dos anos 2000, os tribunais superiores, notadamente o Superior Tribunal de Justiça (STJ),

desempenharam papel fundamental na interpretação e consolidação da LIA. O STJ buscou delimitar hipóteses de improbidade, distinguindo irregularidades administrativas de atos ímprobos.

Com o passar do tempo a LIA passou por um processo de amadurecimento, tornando-se o principal instrumento de responsabilização de agentes públicos. Entretanto, esse processo não ocorreu sem críticas. A percepção de que a lei possibilitava excessiva subjetividade na imputação de condutas contribuiu para a demanda por reformas legislativas, culminando na edição da Lei nº 14.230/2021, que será analisada no próximo capítulo.

1.1 Princípios Violados da Probidade Administrativa

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os princípios da Administração Pública ao patamar de fundamentos estruturantes do Estado Democrático de Direito. Entre eles, destacam-se a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que servem de diretrizes para toda atuação estatal (art. 37, caput). A Lei nº 8.429/1992, ao regulamentar o art. 37, § 4º, da Constituição, buscou proteger de forma concreta esses princípios, vinculando sua violação a condutas ímprobas sujeitas a sanções severas.

A ideia central da probidade administrativa é garantir que o exercício da função pública seja pautado pela ética, pela honestidade e pela lealdade institucional. A improbidade administrativa não se resume ao dano patrimonial ao Estado, mas abrange também a afronta a valores imateriais essenciais à boa governança, como a confiança pública e a credibilidade das instituições.

A violação dos princípios administrativos assume, assim, papel central no sistema da LIA. Desde sua edição, o legislador deixou claro que a Administração não pode ser vista apenas como uma máquina técnica de execução, mas como um espaço que deve refletir valores tanto éticos como políticos. Nesse sentido, atos que comprometem a moralidade, a finalidade pública ou a igualdade entre os administrados são tão graves quanto os que causam prejuízo material.

A doutrina brasileira, de forma geral, reconhece que o princípio da moralidade administrativa é o núcleo da probidade. A moralidade exige do agente público não apenas a conformidade formal com a lei, mas uma conduta compatível com padrões éticos aceitos socialmente, sob pena de se instaurar uma crise de legitimidade da Administração.¹

Outro princípio diretamente tutelado pela LIA é o da legalidade, cuja violação muitas vezes se manifesta em práticas de favorecimento, nepotismo ou

uso da máquina pública para interesses particulares. A legalidade, no âmbito administrativo, não pode ser reduzida à mera subsunção da conduta à lei, mas deve ser compreendida em sentido substancial, como obediência à finalidade pública.

Outro princípio de suma importância é o princípio da impessoalidade, que direciona os atos e decisões administrativas a serem praticados em nome do interesse público, e não em benefício ou prejuízo de pessoas específicas, ou seja, exige que o agente público aja sem favoritismos, perseguições ou promoções pessoais, garantindo que a finalidade da atuação estatal seja sempre o bem coletivo. Neste sentido, leciona Rafael Carvalho:

O princípio da impessoalidade, consagrado expressamente no art. 37 da CRFB, possui duas acepções possíveis: a) igualdade (ou isonomia): a Administração Pública deve dispensar tratamento impessoal e isonômico aos particulares, com o objetivo de atender a finalidade pública, sendo vedada a discriminação odiosa ou desproporcional (ex.: art. 37, II, da CRFB: concurso público, art. 37, XXI, da CRFB: licitação, art. 100 da CRFB: precatório), salvo o tratamento diferenciado entre pessoas que estão em posição fática de desigualdade, com o objetivo de efetivar a igualdade material (ex.: art. 37, VIII, da CRFB e art. 5.º, § 2.º, da Lei 8.112/1990: reserva de vagas em cargos e empregos públicos para portadores de deficiência, art. 230, § 2.º, da CRFB e art. 39 da Lei 10.741/2003 – Estatuto do Idoso: gratuidade no transporte público para idosos); e b) proibição de promoção pessoal: as realizações públicas não são feitos pessoais dos seus respectivos agentes, mas, sim, da respectiva entidade administrativa, razão pela qual a publicidade dos atos do Poder Público deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (art. 37, § 1.º, da CRFB). 3

Dessa forma, garante que a Administração Pública atue de forma neutra, justa e voltada ao interesse coletivo, evitando favorecimentos, perseguições ou promoção pessoal de agentes públicos. Trata-se de um pilar essencial para a moralidade e legitimidade dos atos administrativos.

O princípio da eficiência, introduzido expressamente no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 19/1998, surgiu em um contexto de reformas administrativas voltadas à superação do modelo burocrático, marcado por excesso de formalidades e pouca eficiência e à adoção de práticas mais próximas do paradigma gerencial voltado à eficiência, resultados e qualidade dos serviços públicos. Essa inovação não se deu de forma isolada, mas em diálogo com o princípio da publicidade, que, ao garantir transparência aos atos estatais, viabiliza a aferição social da efetividade da gestão pública. De

maneira implícita, ambos se vinculam ao princípio da probidade, na medida em que a exigência de uma Administração eficiente e transparente implica também a necessidade de atuação ética e proba dos agentes públicos. Então, a eficiência não se restringe a aspectos de celeridade e economicidade, mas revela-se como vetor normativo que, aliado à publicidade e à probidade, consolida uma Administração orientada ao interesse público e legitimada perante a sociedade. Por isso, a eficiência, após a Emenda Constitucional nº 19/1998, passou a representar um verdadeiro dever jurídico de desempenho, impondo aos agentes públicos a obrigação de adotar condutas que maximizem resultados e minimizem desperdícios.⁴

A importância da tutela desses princípios decorre de sua função de resguardar não apenas o patrimônio público, mas o próprio regime democrático. Ao assegurar que a atuação administrativa seja orientada por legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, a LIA contribuiu, durante décadas, para fortalecer a confiança da sociedade na Administração. Ao mesmo tempo, a interpretação excessivamente aberta do art. 11 da lei gerou críticas, pois permitia enquadrar simples irregularidades como atos de improbidade, problema que foi um dos motivos da reforma de 2021.

Por isso, a violação dos princípios administrativos foi, desde 1992, tratada como dimensão autônoma da improbidade, esse sistema ampliou o alcance da responsabilização, garantindo que o combate à corrupção não se restringisse a atos que produzam danos materiais, mas também alcançasse aqueles que comprometem os valores éticos e políticos que sustentam a Administração Pública.

1.2 A Responsabilização Do Agente Público Sob a Redação Original Da Lei

A redação original da LIA estabeleceu um regime de responsabilização amplo e rigoroso, alinhado ao espírito de combate à corrupção e de fortalecimento da moralidade administrativa, que marcou a Constituição de 1988. O legislador buscou construir um sistema que abrangesse diferentes formas de ilícitos, indo além do dano patrimonial, para alcançar também violações a princípios e valores éticos que orientam a atuação da Administração Pública.

A Constituição de 1988 instituiu um verdadeiro sistema de responsabilização múltipla dos agentes públicos, permitindo a punição nas esferas civil, penal e administrativa. A LIA, nesse contexto, materializou um instrumento normativo de alcance inédito, voltado não apenas para o combate à

corrupção clássica, mas também para situações de enriquecimento ilícito e violação de princípios da Administração Pública.⁵

Por isso, inovou ao positivar sanções de natureza civil para condutas ilícitas administrativas, de modo a viabilizar o ressarcimento ao erário e a punição por atos que, muitas vezes, não encontravam resposta adequada na legislação penal. Assim, essa lei constituiu um reforço institucional ao Estado Democrático de Direito, servindo de ferramenta para a consolidação dos valores republicanos.

6

Originalmente, a LIA foi estruturada em torno de três grandes categorias de atos de improbidade: Enriquecimento ilícito (art. 9º); Prejuízo ao erário (art. 10) e Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Além disso, o art. 12 estabeleceu um rol de sanções severas, como a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento integral do dano. Tais medidas conferiram à lei um caráter marcadamente sancionatório e preventivo, funcionando como mecanismo de dissuasão de práticas ímprobas.

O regime original da lei também se caracterizava por adotar uma concepção abrangente de dolo e culpa. Isso significava que não apenas a conduta dolosa, marcada pela intenção deliberada de violar o ordenamento, mas também a culpa, manifestada em forma de negligência, imprudência ou imperícia, poderiam ensejar responsabilização por improbidade. Essa possibilidade de punição por má gestão culposa ampliava o alcance da lei e funcionava como um mecanismo de prevenção contra a ineficiência e o desleixo no trato da coisa pública.

Na prática, essa previsão conferiu ao Ministério Público e demais legitimados uma ferramenta poderosa para responsabilizar gestores, mesmo quando não houvesse prova de intenção de enriquecimento ilícito ou de dano deliberado ao erário. O simples fato de o agente público agir de forma descuidada, expondo o patrimônio ou os princípios administrativos a riscos indevidos, já era suficiente para caracterizar ato de improbidade.

O resultado desse modelo foi a instauração de um cenário de forte repressão aos ilícitos administrativos, mas também de controvérsias relevantes. Muitos gestores passaram a responder a ações de improbidade em razão de falhas técnicas ou administrativas, sem que houvesse desonestidade ou má-fé. Isso gerou críticas quanto ao uso excessivamente amplo da lei e ao risco de transformar erros administrativos em atos de improbidade, o que poderia desestimular a atuação de servidores e agentes políticos.

Apesar dessas críticas, não se pode negar que a redação original da LIA foi responsável por fortalecer a cultura de responsabilização no Brasil, ao prever sanções severas e ao permitir a responsabilização inclusive em casos de culpa, a lei buscava transmitir uma mensagem clara: a gestão da coisa pública exige cuidado, zelo e respeito absoluto aos princípios constitucionais.

2 A REFORMA INTRODUZIDA PELA LEI Nº 14.230/2021

A promulgação da Lei nº 14.230/2021, que reformou profundamente a LIA, ocorreu em um cenário de intensos debates políticos e jurídicos. Embora tenha sido apresentada como uma atualização necessária para assegurar maior segurança jurídica aos agentes públicos, a reforma refletiu, em grande medida, pressões institucionais de grupos que se sentiram excessivamente alcançados pelo rigor da legislação anterior. Assim, mais do que um aperfeiçoamento técnico, a nova lei configurou uma reação ao modelo de responsabilização rigorosa que se consolidou nas últimas décadas.

A redação original da LIA permitia a responsabilização por dolo e também por culpa, o que abrangia não apenas atos intencionais de corrupção, mas também condutas marcadas pela negligência, imprudência ou imperícia. Esse modelo expressava o entendimento de que o gestor público deve atuar com zelo e responsabilidade máxima sobre o patrimônio coletivo. A reforma de 2021, contudo, eliminou a responsabilidade culposa, restringindo a improbidade apenas a atos dolosos e exigindo a comprovação de dolo específico, o que, na prática, reduziu drasticamente o alcance do controle administrativo e da tutela da moralidade pública.⁷

Além da mudança material no conceito de improbidade, a reforma deve ser entendida no contexto de reação à atuação intensa do Ministério Público e do Judiciário em operações de combate à corrupção. O movimento político-legislativo que resultou na Lei nº 14.230/2021 foi impulsionado por críticas ao suposto “uso excessivo” da LIA, mas acabou comprometendo a efetividade do combate à improbidade e do próprio controle estatal sobre o poder administrativo.

Outro ponto frequentemente ressaltado por críticos é que a exigência de dolo específico, somada às novas regras de prescrição, explicada no capítulo seguinte, e ao enfraquecimento das sanções, cria um ambiente de impunidade, afastando a função pedagógica da lei. A reforma representa um “retrocesso inconstitucional”, na medida em que diminui a proteção jurídica da moralidade

administrativa e enfraquece a capacidade do Estado de responder a violações éticas.⁹

O contexto de aprovação da reforma é mais de motivações políticas e corporativas do que jurídicas. Setores da administração e da classe política argumentavam que a antiga LIA promovia insegurança e criminalizava a política, mas o que se viu foi uma tentativa de restringir a responsabilização e proteger agentes públicos de sanções por atos que, embora lesivos, não fossem dolosos. Essa inversão de perspectiva transforma o instrumento de defesa do interesse público em um mecanismo de autodefesa da classe política

A Lei nº 14.230/2021 nasce sob o pretexto de aprimorar a aplicação da improbidade administrativa, mas seus efeitos concretos apontam para um recuo institucional ao limitar a responsabilização e tornar mais complexa a comprovação do dolo, por isso fragilizou o sistema de proteção à moralidade e ao patrimônio público, resultando na redução da eficácia do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e no enfraquecimento da política de integridade administrativa que o país levou décadas para construir.

2.1 Principais Alterações no Texto Legal

Entre as modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, a exigência de dolo específico é a mais controversa, já que redefiniu o núcleo conceitual da improbidade administrativa e restringiu a responsabilização dos agente públicos apenas aos atos em que atua com intenção deliberada de obter vantagem indevida ou de causar prejuízo ao erário. Dessa forma tornou a responsabilização extremamente difícil.

A má gestão e o descuido frequentemente produzem efeitos tão graves quanto o dolo intencional e a eliminação da culpa como fundamento de OLIVEIRA, Luciane Goulart de; ROSSETTO, Rodrigo Felipe. Lei n. 14.230/2021: um retrocesso inconstitucional no combate à improbidade administrativa. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, n. 59, p.18, 2022.

2.1.1 As Alterações nas Sanções

Outro ponto da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 diz respeito às alterações nas sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. Houve mudanças substanciais nos prazos, nos critérios de dosimetria e na própria natureza das sanções, resultando em uma redução significativa da severidade punitiva e, conseqüentemente, no enfraquecimento da função preventiva da lei. As sanções foram redefinidas de maneira mais branda, além de critérios mais restritivos para a aplicação cumulativa, estabelecendo limites menores para o tempo de suspensão dos direitos políticos e reduzindo a

intensidade das multas civis e a ampliação da possibilidade de acordos de não persecução civil, permitindo que agentes públicos evitem a aplicação de sanções mediante compromissos administrativos.

Essa flexibilização punitiva enfraquece o caráter exemplar da improbidade administrativa e transmite à sociedade a mensagem de que a violação da moralidade e da ética pública pode ser resolvida por meio de acordos, e não pela responsabilização efetiva.

Nesse sentido, o novo regime sancionatório fragiliza a credibilidade do combate à improbidade, pois transfere o foco da punição para a negociação, reduzindo a efetividade do controle e enfraquecendo a confiança da sociedade na imparcialidade do sistema de responsabilização.¹¹

2.1.2 Mudanças na Prescrição e nos Prazos Processuais

Antes da Lei nº 14.230/2021, os prazos prescricionais previstos na Lei nº 8.429/1992 eram menores. Atualmente, a prescrição é regulada pelo art. 23 da LIA, que estabelece o prazo de oito anos contados a partir da ocorrência do fato, com regras específicas conforme o vínculo do agente com a Administração. Também introduziu o instituto da prescrição intercorrente, que faz com que o processo seja extinto se ficar paralisado por mais de quatro anos sem movimentação. Essa inovação, inspirada no processo civil, introduz um risco considerável de extinção prematura de ações de improbidade, especialmente aquelas que envolvem grande volume probatório e múltiplos réus. A consequência prática é a dificuldade de conclusão dos processos, beneficiando agentes que adotam estratégias dilatórias. Essa limitação temporal, somada à exigência de dolo específico, constitui um dos maiores entraves contemporâneos à responsabilização de gestores públicos, tornando a improbidade administrativa uma exceção, e não uma regra de controle.¹³ Dessa forma, a introdução da prescrição intercorrente gerou efetividade da responsabilização por atos ímprobos, impondo novos limites temporais à atuação estatal.

2.2 Impactos Imediatos na Aplicação Prática Da Lei

Como resultado da reforma, houve diversas transformações na aplicação prática da Lei de Improbidade Administrativa, refletindo de forma imediata nas investigações, nas ações em curso e na atuação dos órgãos de controle. Logo após sua promulgação, o principal efeito prático observado foi o arquivamento de diversas ações de improbidade, especialmente aquelas baseadas em

condutas culposas ou em situações nas quais não se comprovava o dolo específico. Essa mudança representou uma ruptura drástica com o modelo anterior, que permitia punir atos de má gestão ou negligência grave, assegurando a integridade da administração pública. Com a nova lei, tais comportamentos deixaram de ser puníveis, mesmo que tivessem causado dano expressivo ao erário.

Outro impacto imediato foi o ônus probatório excessivo ao Ministério Público e aos demais legitimados, que passaram a ter de comprovar não apenas o ato ilícito, mas também a intenção subjetiva do agente em lesar o interesse público. Isso gerou uma redução significativa das condenações e uma reinterpretção das condutas antes tipificadas como ímprobas. Em consequência, a reforma criou um ambiente de insegurança e desestímulo para o controle da moralidade administrativa.

Também houve a revisão retroativa de decisões judiciais, os quais, tribunais em todo o país começaram a aplicar a nova redação da lei a processos em andamento, inclusive em fase recursal, sob o argumento de que se tratava de norma mais benéfica ao réu. Essa aplicação retroativa, embora juridicamente controversa, resultou na extinção de diversas ações e na redução das sanções impostas, evidenciando a amplitude do efeito despenalizador da reforma.

O parquet que antes dividia com as pessoas jurídicas lesadas a legitimidade para propor ações de improbidade, passou a ter competência exclusiva. Essa concentração, ainda que justificável sob o prisma da uniformização processual, reduziu o protagonismo de outros entes públicos e enfraqueceu o controle descentralizado da improbidade, dificultando a defesa institucional da moralidade administrativa.

Na prática, as mudanças introduzidas pela reforma produziram um efeito de retração na responsabilização por atos ilícitos administrativos. O sistema, que antes era visto como instrumento de proteção da sociedade, passou a operar com menor alcance e eficácia, privilegiando a proteção individual do agente público em detrimento do interesse coletivo.

3 REPERCUSSÕES DA NOVA LEI NA PRÁTICA JURÍDICA

Ao alterar os fundamentos da responsabilização dos agentes públicos, a nova legislação modificou o equilíbrio entre a efetividade das sanções e a tutela do interesse público. O objetivo declarado de modernizar a lei e evitar abusos acabou, na prática, por restringir a capacidade estatal de resposta a condutas ímprobas.

A redução do alcance punitivo da improbidade administrativa é perceptível, sobretudo, pela exigência de dolo específico e pela exclusividade do Ministério Público na propositura das ações. Essas mudanças representam um enfraquecimento da capacidade de fiscalização e repressão de condutas que violam os princípios administrativos, especialmente a moralidade e a probidade.

Portanto, a reforma afastou os entes públicos lesados de uma atuação direta na defesa de seu próprio patrimônio, contrariando o modelo constitucional de corresponsabilidade entre instituições. Essa limitação, ainda que posteriormente revista pelo Supremo Tribunal Federal, demonstra uma tendência de centralização que, em vez de fortalecer, compromete a efetividade do controle administrativo e judicial sobre os atos de corrupção.¹⁷

O combate à corrupção no Brasil é mais do que uma questão meramente moral ou legal, é uma condição essencial para a sobrevivência da confiança pública no Estado. Se o Estado falha em se auto controlar e punir severamente os desvios, ele perde a sua razão de ser aos olhos dos cidadãos, colocando em risco o próprio contrato social. Então, enquanto fenômeno histórico e estrutural da administração brasileira, demanda instrumentos rígidos de controle e repressão, sob pena de comprometer a própria legitimidade do Estado.

Nesse contexto, os reflexos da reforma da LIA transcendem o campo técnico-jurídico, alcançando a própria percepção pública da ética no serviço público. O afrouxamento das regras sancionatórias, a restrição de legitimidades e a dificuldade de enquadramento de condutas ímprobos compõem um cenário que ameaça a integridade das políticas anticorrupção e enfraquece a tutela da moralidade administrativa, valores centrais à consolidação de um Estado Democrático de Direito.

A reforma diminuiu a força coercitiva do Estado e fragilizou a moralidade como valor constitucional, diminuindo a confiança da sociedade na integridade da Administração Pública, há uma tendência de proteção excessiva do agente público, em detrimento da efetividade do controle social e da defesa do interesse coletivo ao priorizar a segurança jurídica individual.

Então, o que se anuncia como avanço técnico representa, na realidade, um recuo ético e institucional, que enfraquece o combate à corrupção e desfigura a tutela da probidade administrativa.

3.1 Interpretação dos Tribunais Superiores

A forma como os Tribunais Superiores interpretam a Lei nº 14.230/2021 tem sido fundamental para moldar o novo entendimento sobre a improbidade administrativa. As decisões mais recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) mostram uma tendência de limitar o poder sancionador do Estado, o que tem impactos na efetividade das ações contra a corrupção e na proteção da moralidade na administração pública.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 843.989/SP, que foi submetido à Repercussão Geral (Tema 1.199), o STF estabeleceu que as mudanças feitas pela Lei nº 14.230/2021 podem ser aplicadas retroativamente aos processos em andamento, desde que isso beneficie os réus.¹⁹ A Corte reconheceu que as regras mais favoráveis como a exigência de dolo específico e a possibilidade de extinção da punição em casos culposos devem valer também para processos já em andamento, assim como acontece no Direito Penal. Essa decisão teve um impacto na forma como são julgados os atos considerados ímprobos, levando à extinção de milhares de processos e ao arquivamento de sanções aplicadas com base na legislação antiga.

O relator, Ministro Alexandre de Moraes, ressaltou que a improbidade administrativa deve ser vista como uma sanção de natureza político-administrativa, e não apenas como uma responsabilidade objetiva, então a culpa, por si só, já não seria suficiente para caracterizar o ilícito. No entanto, esse entendimento acaba reduzindo a proteção da moralidade administrativa, porque passa a responsabilizar apenas as condutas dolosas, o que pode ser mais difícil de comprovar.

Já o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao interpretar e aplicar o entendimento do STF, tem reconhecido a retroatividade da nova lei em casos concretos, mas com critérios restritivos. Em decisões recentes, como no REsp 1.959.088/SC e no AgInt no REsp 2.028.154/SP, o Tribunal reafirmou que a retroatividade deve observar o princípio da proporcionalidade e não pode conduzir à impunidade de atos lesivos à Administração Pública.²⁰

Em outro precedente relevante, o STJ fixou entendimento no Tema Repetitivo 1.257, determinando que as regras da nova lei também se aplicam às medidas de indisponibilidade de bens, inclusive nas ações em andamento.²¹ Essa posição

reforça o caráter mais restritivo da nova legislação, uma vez que impõe ao Ministério Público e aos entes públicos a necessidade de comprovar indícios concretos de dolo e enriquecimento ilícito para que haja bloqueio patrimonial. A jurisprudência recente também abordou a vedação ao reexame necessário em

ações de improbidade, decidindo que essa regra não retroage a sentenças anteriores à Lei nº 14.230/2021.²² Embora pareça um detalhe técnico, esse entendimento preserva a estabilidade de decisões condenatórias proferidas sob a égide da lei antiga, evitando um retrocesso ainda maior no combate à corrupção.

O STJ ainda tem reconhecido que o novo art. 11 da LIA, ao listar de forma taxativa os atos que configuram violação a princípios administrativos, reduziu consideravelmente o alcance da tutela da moralidade.²³ Antes, qualquer conduta que afrontasse os princípios da Administração poderia ensejar responsabilização. Agora, o legislador limitou o rol, o que enfraquece o caráter preventivo da lei e dificulta a punição de condutas desonestas sutis, porém lesivas.

3.2 Impactos Para A Administração.

Como resultado, os impactos da Lei nº 14.230/2021 sobre a administração pública adquiriram contornos práticos e estruturais que vão muito além da simples alteração normativa. A nova lei impõe desafios à gestão, ao controle interno e à cultura administrativa, criando um ambiente no qual a responsabilização dos agentes públicos encontra obstáculos operacionais e simbólicos de ampla repercussão.

A administração pública se depara, primeiramente, com uma redução da força inibitória dos mecanismos de controle com possíveis impactos na tomada de decisões do administrador público. A reforma provocou mudanças na tomada de decisões do gestor público, especialmente ao reduzir o temor da responsabilização por condutas culposas ou pela mera má gestão. Esse fenômeno, conhecido como “Direito Administrativo do Medo”, sugere que os gestores passam a operar com menor percepção de risco, o que pode favorecer a adoção de práticas de menor controle ou mesmo decisões com maior grau arbitrário.²⁴

Além disso, a nova lei impacta diretamente os órgãos de controle e sindicância patrimonial da administração pública. A exigência de dolo específico e os filtros processuais introduzidos aumentaram a dificuldade de apuração administrativa, o que compromete a agilidade e a efetividade das sindicâncias patrimoniais que, tradicionalmente, eram instrumentos importantes para o controle interno. A consequência imediata é um enfraquecimento do arcabouço de prevenção, com riscos maiores de que irregularidades passem despercebidas ou sejam tratadas de forma inoportuna.

Outro impacto significativo relaciona-se à alocação de recursos de controle. Com o endurecimento probatório e a ampliação dos prazos prescricionais e filtros processuais, muitas ações de improbidade exigem maiores investimentos de tempo, pessoal e técnica, gerando uma sobrecarga para os órgãos de fiscalização e provocando competição por recursos entre demandas de controle e demandas de execução de políticas públicas. Em um cenário de escassez de recursos públicos, tal desequilíbrio pode levar à priorização de ações menos complexas ou à desistência de iniciativas de controle potencialmente relevantes.

A percepção de autonomia dos gestores públicos também sofre modificação. Por um lado, a nova lei apresenta-se como um instrumento de redução do “medo excessivo” que poderia paralisar a atuação administrativa. Por outro, abre espaço para uma interpretação mais permissiva da gestão pública, o que pode gerar comportamentos de risco e decisões com falta de diligência adequada. Nesse sentido, a administração pública encontra-se em um limbo entre promover eficiência e agir com prudência, mas sem os incentivos claros de responsabilização associados ao antigo regime.

Por fim, os impactos institucionais se manifestam no nível de confiança da sociedade. A cultura administrativa, construída em torno da integridade, da transparência e do dever de prestar contas, encontra-se fragilizada quando os instrumentos de responsabilização perdem vigor. A administração pública corre o risco de ver sua capacidade de legitimação perante o cidadão comprometida, essa nova dinâmica não resulta apenas de interpretação jurisprudencial, mas se difunde na rotina administrativa, contribuindo para o cenário que muitos estudiosos alertam: de retrocesso no enfrentamento da corrupção e de enfraquecimento da tutela da moralidade administrativa.

CONCLUSÃO

Uma leitura dos textos acadêmicos acerca do tema nos permite afirmar que a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) representou uma profunda transformação no sistema jurídico de responsabilização dos agentes públicos no Brasil. A promessa de modernização e de fortalecimento da segurança jurídica, amplamente divulgada como justificativa para a reforma, mostrou-se, na prática, uma redução do controle da moralidade administrativa e da proteção ao patrimônio público. Então, longe de promover equilíbrio entre eficiência administrativa e segurança jurídica, redefiniu a tutela da probidade sob uma ótica de permissividade.

A exigência de dolo específico, a eliminação da modalidade culposa e a redução do alcance das sanções conduziram a um cenário em que a responsabilização por atos ímprobos se tornou mais difícil e dependente de provas subjetivas complexas. Essa limitação, embora apresentada como garantia contra abusos, enfraqueceu a eficácia preventiva da lei, transformando-a em um instrumento menos apto a coibir desvios éticos e administrativos.

A jurisprudência consolidada pelos Tribunais Superiores, especialmente nas decisões do Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199) e do Superior Tribunal de Justiça (Temas 1.257 e 1.284), confirmou essa tendência de retração do poder sancionador do Estado ao reconhecer a retroatividade das disposições mais benéficas e ao restringir as hipóteses de improbidade, contribuindo para a redução das ações em curso e, conseqüentemente, para o enfraquecimento da cultura de integridade na Administração Pública.

Os reflexos da reforma e de sua interpretação jurisprudencial são visíveis no cotidiano institucional: a atuação dos órgãos de controle foi enfraquecida, a prevenção à corrupção tornou-se menos efetiva, e a confiança social na Administração Pública foi abalada. Em nome da segurança jurídica, criou-se um ambiente de tolerância implícita à má gestão, o que compromete o princípio constitucional da moralidade administrativa, verdadeiro alicerce ético do Estado Democrático de Direito.

Portanto, a pesquisa confirma que a Lei nº 14.230/2021 não fortaleceu o sistema de probidade, mas, ao contrário, fragilizou-o, ao reduzir os instrumentos de responsabilização e criar obstáculos processuais e probatórios. O combate à corrupção, que já enfrentava desafios estruturais no Brasil, passou a contar com uma legislação menos rigorosa e mais condescendente com condutas reprováveis.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Anna Beatriz de Vasconcelos Gama. Improbidade administrativa: principais mudanças introduzidas pela lei nº 14.230/2021. Revista Brasileira de Filosofia do Direito, v. 1, n. 2, p. 45-60, 2022. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RBFH/article/view/10533>. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional do Brasil. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 03 out. 2025.

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

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre a responsabilidade de agentes públicos por atos de improbidade administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. A jurisprudência do STJ após a Lei nº 14.230/2021. Brasília, 3 maio 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/03052024-STJ-No-Seu-Dia-fala-de-improbidade-administrativa.aspx>. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. A nova redação do art. 11 da LIA (Lei nº 8.429/1992) e sua tipificação taxativa — análise da Jurisprudência em Teses do STJ, Edição 234, Tese 10. Brasília, 2024. Disponível em: <https://legislacaointegrada.com/jurisprudencia-em-teses-do-stj-ed-234tese-10-a-nova>

-redacao-do-art-11-da-lia-dada-pela-lei-n-14-230-2021-que-tipificou-de-forma-taxativa-a-os-atos-de-improbidade-administrativa-por-ofensa-aos-p/. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Aplicação da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021) nos processos em curso e tutela provisória de indisponibilidade de bens (Tema 1.257). Brasília, 27 fev. 2025. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/27022025-Re>

petitivo-estabelece-que-nova-Lei-de-Improbidade-afeta-indisponibilidade-de-bens-na-s-aco-es-em-curso.aspx. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses – Edição 234: Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021). Disponível em: <https://legislacaointegrada.com/jurisprudencia-em-teses-do-stj-ed-234tese-10>.

Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.959.088/SC. Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em 15 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1.257 – Indisponibilidade de bens e aplicação da Lei nº 14.230/2021. Julgado em 27 fev. 2025. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo 1.284 – Vedação ao reexame necessário em ações de improbidade. Julgado em 2024. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 843.989/SP (Tema 1.199 da Repercussão Geral). Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18 ago. 2023. Acesso em: 4 out. 2025.

BRAZILIAN JOURNAL OF DEVELOPMENT. O fenômeno da corrupção no exercício da função administrativa e como o combate à corrupção interfere na metodologia da decisão administrativa. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 8, n. 10, p. 66863–66881, out. 2022. DOI:

<https://doi.org/10.34117/bjdv8n10-136>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CENTRAL DO DIREITO. Vedação ao reexame necessário em ações de improbidade não retroage a sentenças anteriores à Lei nº 14.230/2021 (Tema 1.284 do STJ). Brasília, 2024. Disponível em: <https://centraldodireito.com.br/noticias/stj-vedacao-ao-reexame-necessario-em-acao-s-de-improbidade-nao-retroage-a-sentencas-antiores-a-lei-142302021>. Acesso em: 4 out. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FIGUEIREDO, Marne; VASCONCELOS, Joilson. Reflexos jurídicos, políticos e sociais com as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 8, n. 6, p. 210–225, 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5956>. Acesso em: 25 set. 2025.

FRANÇA, Andréa Franco; LARA, Caetano Carqueja de. Principais inovações acarretadas à Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021 e seus impactos na sindicância patrimonial de servidores públicos como instrumento administrativo de combate à corrupção estatal. Cadernos Técnicos da CGU, Brasília, 2023/2024.

IACHITZKI, Jonas; GONÇALVES, Ane Elise Brandalise; VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mario. A administração pública do medo e a nova lei de improbidade administrativa (Lei 14.230/2021): impactos possíveis na tomada de decisões do administrador público. Academia de Direito, [S. l.], v. 6, p. 2561–2576, 2024. DOI: <https://doi.org/10.24302/acaddir.v6.5015>

MARTIN PIOVESAN DE OLIVEIRA, S.; SILVEIRA, S. S. da. A PRESCRIÇÃO

INTERCORRENTE NA LEI Nº 8.429, DE 1992. Revista Reflexão e Crítica do Direito, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 147–168, 2022.

Disponível em:

<https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2930>. Acesso em: 19 out. 2025.

MARTINS, R. M. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 43, n. 90, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86720>

MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (orgs.). Improbidade administrativa: reflexões à luz da Lei n. 14.230/2021. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2025. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/b6e975c4-c795-42dc-abf8-eb308d3af26d/full>.

Acesso em: 25 set. 2025.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Revista do Ministério Público Federal, Brasília, v. 11, n. 21, p. 13–35, 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, v. 6, n. 20, p. 97–141, 2022. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/download/rdai20oliveiraegrotti/541/576>.

Acesso em: 25 set. 2025.

OLIVEIRA, Luciane Goulart de; ROSSETTO, Rodrigo Felipe. Lei n. 14.230/2021: um retrocesso inconstitucional no combate à improbidade administrativa. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, n. 59, p. 55–78, 2022. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/751>.

Acesso em: 25 set. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo (2021, Método).

SOARES, Agnelo Rocha Nogueira. A nova Lei de Improbidade Administrativa e seus reflexos no combate à corrupção. Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 1–17, 2024.

TERRE, Gabriel. A Lei nº 14.230/2021 e seu impacto no combate à corrupção e à improbidade administrativa no Brasil. Revista Brasileira de Filosofia e História, v. 2, n. 1, p. 45–58, 2024. Disponível em:

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RBFH/article/view/11447>.

Acesso em: 25 set. 2025.